

# ESTUDOS

*Sociedade e Agricultura*

Outubro de 2021 a janeiro de 2022

v. 29, n. 3

SEÇÃO TEMÁTICA

ENTRE CONTINUIDADES E  
DESCONTINUIDADES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
AGRICULTURA BRASILEIRA

MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS

INVENÇÃO DA TRADIÇÃO

# ESTUDOS

*Sociedade e Agricultura*

ISSN@ 2526-7752 | ISSN-L 1413-0580

SEÇÃO TEMÁTICA

ENTRE CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA BRASILEIRA

MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS

INVENÇÃO DA TRADIÇÃO

outubro de 2021 a janeiro de 2022

---

**v. 29, n. 3**

## *Estudos Sociedade e Agricultura*

Revista quadrimestral de Ciências Sociais aplicadas ao estudo do mundo rural

Outubro de 2021 a janeiro de 2022, volume 29, número 3

ISSN digital 2526-7752 | ISSN-L 1413-0580

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Instituto de Ciências Humanas e Sociais

Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS)

Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

Reitor: Roberto de Souza Rodrigues; Vice-reitor: César Augusto Da Ros

Pró-reitora de Pesquisa e Pós-graduação: Lúcia Helena Cunha dos Santos

Chefe do DDAS: Carmen Andriolli

Coordenador do CPDA: Andrey Cordeiro Ferreira

Editora-chefe: Maria José Carneiro

Editoras adjuntas: Carmen Andriolli e Leonilde Servolo de Medeiros

Conselho editorial: Alberto Riella (Universidad de La República, Uruguai), Ana Carneiro Cerqueira (Universidade Federal do Sul da Bahia), Andrea Lorena Butto Zarzar (Universidade Federal Rural de Pernambuco), Andréa Zhouiri (Universidade Federal de Minas Gerais), Arilson Favareto (Universidade Federal do ABC), Breno Marques Bringel (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Carla Gras (Universidad Nacional de San Martín, Argentina), Catia Grisa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Cloves Farias Pereira (Universidade Federal do Amazonas), Cristiana Losekann (Universidade Federal do Espírito Santo), Cristóbal Kay (Erasmus Universiteit Rotterdam, Países Baixos), Darío Fajardo (Universidad Externado de Colombia, Colômbia), Edna Castro (Universidade Federal do Pará), Eli Napoleão de Lima (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), Georges Gérard Flexor (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), Gil Almeida Felix (Universidade Federal da Integração Latino-Americana), Isidoro Moreno (Universidade de Sevilla, Espanha), João Carlos Barrozo (Universidade Federal de Mato Grosso), John Cunha Comerford (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Marcelo Domingos Sampaio Carneiro (Universidade Federal do Maranhão), Marie France Garcia-Parpet (Institut National de la Recherche Agronomique, França), Marilda Aparecida de Menezes (Universidade Federal do ABC), Paulo Henrique Freire Vieira (Universidade Federal de Santa Catarina), Ramonildes Alves Gomes (Universidade Federal de Campina Grande), Renata Campos Motta (Freie Universität Berlin Alemanha), Rodrigo Constante Martins (Universidade Federal de São Carlos), Sergio Sauer (Universidade de Brasília), Sergio Schneider (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães Santos (Universidade Federal do Pará), Susana de Matos Viegas (Universidade de Lisboa, Portugal) e Wendy W. Wolford (Cornell University, Estados Unidos).

Assistente Editorial e Comunicação: Delcio Junior (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Revisão: Vania Santiago

TI e Administração Web: Diego Jesus de Oliveira (InfoInterativa)

Apoio: Reitoria da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PROPPG), Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (DDAS) e Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA).

CPDA - Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Av. Presidente Vargas, 417 – 6º a 10º andares – Centro – CEP 20071-003 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: +55 (21) 2224-8577

Editoria: estudoscpsda@gmail.com

# ESTUDOS

*Sociedade e Agricultura*

ISSN@ 2526-7752 | ISSN-L 1413-0580  
v. 29, n. 3, outubro de 2021 a janeiro de 2022

## Sumário

### Seção Temática

- Introdução à Seção Temática: Entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira*  
509 Sergio Pereira Leite e Eric Sabourin
- 
- Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)*  
517 Renato S. Maluf, Silvia A. Zimmermann e Emília Jomalinis
- 
- O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades*  
545 Catia Grisa
- 
- Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar*  
574 José Renato Sant'Anna Porto
- 
- Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?*  
597 Vivien Diesel, Pedro Selvino Neumann, Marcelo Miná Dias e José Marcos Froehlich
- 
- O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014*  
635 Fábio Luiz Búrigo, Valdemar João Wesz Junior, Adinor Capellesso e Ademir Cazella
- 
- Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil*  
669 Anderlany Aragão dos Santos, Marcela Menezes, Acácio Zuniga Leite e Sérgio Sauer
- 
- Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas*  
699 Adriane Cristina Benedetti

### Artigos

- Os efeitos dos movimentos rurais e das oportunidades políticas na construção do programa de compras governamentais do Rio Grande do Norte*  
727 Joana Tereza Vaz de Moura, Winifred Knox e Marcos Aurelio Freire da Silva Junior
- 
- Tradição em disputa: a cachaça artesanal no cenário mineiro*  
750 Daniel Calbino, Mozar José de Brito e Valeria da Gloria Brito

## Table of contents

### ***Thematic Section***

- 509 *Introduction to the thematic section: Continuities and discontinuities in public policies for Brazilian agriculture*  
Sergio Pereira Leite and Eric Sabourin
- 
- 517 *Emergence and evolution of the National Policy for Food and Nutrition Security in Brazil (2003-2015)*  
Renato S. Maluf, Silvia A. Zimmermann and Emília Jomalinis
- 
- 545 *Family farming and the agribusiness sector planning in the FHC, Lula, and Dilma administrations: continuities and discontinuities*  
Catia Grisa
- 
- 574 *Managers and bureaucracies in public policies for family farming*  
José Renato Sant'Anna Porto
- 
- 597 *Brazilian National Policy for Technical Assistance and Rural Extension: a case of dismantling?*  
Vivien Diesel, Pedro Selvino Neumann, Marcelo Miná Dias and José Marcos Froehlich
- 
- 635 *The National Rural Credit System in Brazil: continuities and discontinuities 2003-2014*  
Fábio Luiz Búrigo, Valdemar João Wesz Junior, Adinor Capellesso and Ademir Cazella
- 
- 669 *Threats, weakening and dismantling indigenous, quilombola and environmental policies in Brazil*  
Anderlany Aragão dos Santos, Marcela Menezes, Acácio Zuniga Leite and Sérgio Sauer
- 
- 699 *Between advances and blockages: an analysis of the policy of entitling quilombola territories*  
Adriane Cristina Benedetti

### ***Articles***

- 727 *The influence of rural movements and political opportunities in the construction of the government procurement program in Rio Grande do Norte*  
Joana Tereza Vaz de Moura, Winifred Knox e Marcos Aurelio Freire da Silva Junior
- 
- 750 *Tradition in dispute: artisanal cachaça in the setting of Minas Gerais*  
Daniel Calbino, Mozar José de Brito e Valeria da Gloria Brito

## **Introdução à seção temática: Entre continuidades e discontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira**

DOI: 10.36920/esa-v29n3-1

### **Editores**

 Sergio Pereira Leite<sup>1</sup> |  Eric Sabourin<sup>2</sup>

A presente Seção Temática organiza-se em torno das evoluções recentes das políticas públicas para o meio rural brasileiro. A proposta do dossiê considera especialmente aquelas relacionadas às questões agrárias, alimentares e agroambientais, bem como os programas governamentais diferenciados para atendimento a setores específicos, como agricultura familiar, povos tradicionais, agroecologia.

A ideia original era contemplar uma reflexão acurada sobre os movimentos de construção, implementação, rupturas, permanências e mudanças ocorridos no cardápio de políticas agrícolas e agrárias brasileiras, sobretudo aquelas de abrangência nacional, experimentados nas três últimas décadas (1990-2020). Alguns exercícios de observação dessas trajetórias de políticas para o meio rural permitiriam levantar questões como aquelas formuladas por Leite (2016): i) quais diferenças e semelhanças poderiam ser apontadas na administração dessas políticas setoriais, quando a ênfase se desloca da sua dimensão *policy* (em que o conteúdo e a instrumentalização da política são ressaltados) para suas dimensões *polity* e *politics*, mais direcionadas à ossatura na qual os programas estão inseridos e ao “fazer-se” (*making-of*) da política propriamente dita, ressaltando seu caráter processual; ii) que continuidades e mudanças seriam objeto de destaque na passagem dos governos Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) para os governos da administração petista de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015) e, aqueles instaurados após o golpe de 2016, de Michel

<sup>1</sup> Professor Titular do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisador do CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa) e da Faperj (Cientista do Nosso Estado). E-mail: sergiopereiraite@uol.com.br.

<sup>2</sup> Pesquisador Titular em Antropologia e Sociologia Rural do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), Umr ART-Dev. Universidade de Montpellier (MUSE), França. Pesquisador Colaborador no Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: eric.sabourin@cirad.fr.

Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2021), em especial no que tange às áreas e às políticas aqui consideradas (agrária, alimentar, agroambiental, entre outras), sobretudo num contexto institucional em que figuravam, até 2016, dois ministérios específicos para o setor rural (o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA).

Vale dizer que esse recurso ao exame das trajetórias de políticas, a identificação de momentos críticos, rupturas e o restabelecimento de novos caminhos institucionais tem sido objeto de farta literatura amparada no neoinstitucionalismo histórico (MAHONEY, 2001; MAHONEY; THELEN, 2010; entre outros), incluindo sua aplicação ao contexto agrário nacional ou em perspectiva comparada internacionalmente, como os ensaios feitos por Léonard *et al.* (2010) para as políticas de desenvolvimento sustentável e Flexor (2010) para os programas de incentivo ao uso do biodiesel, por exemplo. Tais narrativas ganharam ainda outros aportes teóricos para um exame em profundidade das performances desses programas governamentais orientados ao setor agrário doméstico, em particular as diversas políticas diferenciadas criadas e/ou fortalecidas no período 1995-2015, entre as quais aquelas destinadas ao crédito e aos mecanismos de seguro para agricultura familiar, às compras institucionais na área alimentar, ao desenvolvimento territorial e apoio às comunidades e povos tradicionais, à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), entre outras. Assim, abordagens como aquelas relacionadas à análise cognitiva das políticas públicas (FOUILLEUX, 2000; MULLER, 2000, 2004; entre outros), ou ainda ao campo da Advocacy Coalition Framework (ACF), com os trabalhos de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Weible *et al.* (2020), para citar alguns, passaram a frequentar os estudos voltados ao exame desses instrumentos de políticas no Brasil. Veja-se, em particular, os textos de Grisa (2018) para o primeiro tipo de enfoque e Santos (2011) para o segundo.

Assim, as políticas formuladas ao longo desse largo período envolveram extensas trocas de informações e favoreceram a aprendizagem política e gerencial, especialmente aquelas que se valeram da construção e afirmação de novas “ideias” para validarem-se. Esse é o caso, por exemplo, da emergência da “categoria” de *agricultor familiar* e sua aplicação num conjunto importante de políticas a partir de meados dos anos 1990, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros (GRISA, 2012), o que indica certa continuidade entre os mandatos de FHC e Lula no que tange à formulação de políticas diferenciadas para o meio rural, como aponta Santos (2011). A aprendizagem aqui experimentada e o alcance de alguns desses instrumentos fortaleceram, ainda, movimentos de difusão e/ou transferência dessas políticas para outras situações e

contextos político-institucionais diferentes (como foi o caso de alguns países latino-americanos e africanos) interessados em replicar o “modelo” brasileiro, como relatam alguns ensaios reunidos por Grisa e Sabourin (2018).

Vários dos artigos reunidos nessa Seção Temática aproximam-se das políticas (e de seus mecanismos) privilegiando uma análise dos atores e dos recursos e alianças que estes utilizam, das arenas decisórias nas quais tais políticas são discutidas e/ou deliberadas, bem como do contexto institucional que alicerça tal engrenagem. Continuidades e descontinuidades que marcam a atuação do Estado no setor rural brasileiro (e, conseqüentemente, a performance dos gestores) são também abordadas, enfatizando particularmente as décadas de 2000 e 2010. No período mais recente, dadas as mudanças observadas especialmente nos governos Temer e Bolsonaro, a noção de desmonte e/ou desmantelamento das políticas públicas passou a integrar o repertório de ferramentas teóricas na análise dos casos de programas ou espaços de políticas que foram extintos ou tiveram seu alcance fortemente reduzido, inclusive com evidente perda de recursos orçamentários (SABOURIN *et al.*, 2020).

Algumas questões importantes podem ser lembradas quando destacam-se um percurso histórico de, praticamente, três décadas de formulação, implementação, extinção, entre outras, de políticas agrárias, ambientais, alimentares, territoriais e de reconhecimento das populações tradicionais. Uma delas é aquela já tratada por Leite (2016), como também por outros, para entender as possibilidades de mudanças institucionais no curso da política rural e qual o papel que os *gestores de políticas públicas* possuem nesse processo. Um exame da trajetória estabelecida entre as décadas de 1990 e 2000, portanto entre os governos de Fernando Henrique (1995/2002) e Lula da Silva (2003/2010), revela mais continuidades do que descontinuidades no setor. Como bem observou Santos (2011), ao valer-se de ferramentas disponibilizadas pelas correntes da ACF e da *path dependency*, as coalizões estabelecidas em meados dos anos 1990, com a criação do Pronaf e a divisão ministerial, geraram efeitos de *lock-in* que inibiram mudanças mais profundas ao longo do governo Lula, sugerindo que as inovações institucionais na década de 2000 foram mais de caráter adaptativo do que estruturais (com a exceção, talvez, das políticas de desenvolvimento territorial e segurança alimentar). O tema é polêmico e demandaria um mergulho nos estudos sobre as trajetórias das políticas para estabelecer momentos críticos fomentadores da mudança.

Outro recorte analítico é aquele voltado às mudanças verificadas entre os dois primeiros mandatos do governo Lula, adicionado ao primeiro mandato do governo Dilma, e o período posterior a 2015, envolvendo o começo do segundo mandato de Dilma Rousseff e os governos subsequentes de Michel Temer e Jair Bolsonaro, em que a

conjunção de uma retórica amparada no exercício da austeridade fiscal, associada ao *policy dismantling* propriamente dito, passa a caracterizar em boa medida as transformações sofridas nas políticas, nos instrumentos e nos programas da área ambiental, alimentar e fundiária (MATTOS, 2017). Autores como Sabourin, Craviotti e Milhorce (2020), entre outros, inspirados numa literatura internacional relativamente recente (BAUER *et al.*, 2012), vêm tratando de analisar as características e os efeitos desse processo de desmonte, que também é uma forma de mudança.

No sentido de explorar várias dimensões desse processo, as contribuições aqui reunidas recuperam abordagens teórico-metodológicas que auxiliam uma compreensão mais ampla desses mecanismos de políticas públicas se informam sobre as dimensões processuais, organizacionais e institucionais das políticas e das suas respectivas arenas decisórias e/ou consultivas. Os artigos tratam principalmente de quatro tipos de políticas públicas que foram emblemáticas no período 2000-2020: a) o tema da segurança alimentar e nutricional; b) o planejamento do dualismo entre agronegócio e agricultura familiar e o papel dos gestores e burocratas da agricultura familiar; c) a reconstrução e o desmonte das políticas de Ater e de crédito rural para agricultura familiar; d) as políticas agrárias para os povos tradicionais e quilombolas.

O primeiro artigo, de Renato S. Maluf, Silvia A. Zimmermann e Emília Jomalinis, intitulado “Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)”, apresenta uma análise de conjunto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, suas concepções e conceitos centrais, num contexto de avanços significativos na formulação e implementação de políticas e na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no período 2003-2015. O referencial teórico reúne abordagens sobre a política dos alimentos e análises de políticas públicas com vistas a identificar a natureza política dos alimentos e os conflitos que nela se expressam, os atores sociais, os interesses e as instituições implicados, os aspectos da construção da SAN como problema público e sua incorporação na agenda política brasileira, e a formulação e implementação das políticas públicas. As principais conclusões no tocante às continuidades e às descontinuidades nas políticas de SAN no Brasil apontam para significativa inflexão na orientação das políticas de enfrentamento da fome, da insegurança alimentar e da pobreza, simultaneamente à continuidade de programas e ações conflitantes e mesmo contraditórios a essa orientação.

No segundo artigo do dossiê, “O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e descontinuidades”, Catia Grisa analisa o planejamento e os planos de ação (Planos Agrícola e Pecuário – PAP e os

Planos Safra da Agricultura Familiar – Psaf) nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), no primeiro e segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro mandato da administração de Dilma Rousseff (2011-2014).

Para a autora, os planos expressam as interpretações construídas sobre o meio rural e a agricultura; e projetam os grandes temas e as preocupações da “agenda governamental”. O artigo procura compreender o modo como os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar foi compreendido, que instrumentos e ações foram direcionados para estes grupos sociais e as continuidades e mudanças entre os diferentes governos. Os resultados apontam continuidades importantes em termos de ações e políticas públicas para o agronegócio entre os governos, sendo as descontinuidades mais expressivas no tratamento da agricultura familiar, a qual ganhou proeminência a partir do primeiro governo Lula. As considerações finais salientam a desigualdade no tratamento dispensado pelo Estado ao agronegócio e à agricultura familiar e a ausência de coerência entre os instrumentos de planejamento setorial.

O terceiro artigo, de José Renato Sant'Anna Porto, denominado “Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar”, examina o contexto institucional e burocrático em que estão inseridos os gestores das políticas para agricultura familiar no período 2003-2016. O artigo discute desafios vivenciados pelos gestores na construção de um aparato burocrático específico para a agricultura familiar no governo federal. Traz também para discussão o papel exercido pelos órgãos de controle no contexto recente e seus efeitos sobre as políticas públicas estudadas, em especial no que se refere aos instrumentos de promoção da participação. Por fim, analisa questões sobre a linguagem administrativa do Estado e o processo de “burocratização” que se impõe aos atores sociais nas relações com as políticas públicas para a agricultura familiar.

No quarto artigo dessa Seção Temática, Vivien Diesel, Pedro Selvino Neumann, Marcelo Miná Dias e José Marcos Froehlich examinam “Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?”. No contexto dos estudos sobre desmantelamento de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, o artigo questiona a oportunidade de aplicação deste referencial para interpretação da trajetória recente da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). O estudo utilizou uma metodologia de análise sistemática de notícias, documentos oficiais e textos legais para caracterizar a proposta do Mapa para Política de Ater pós-2018, e, com suporte nestas fontes, buscou-se sustentar o argumento de que se encontra em curso um processo de reforma da política, orientado a um reenquadramento convencional do tema. Esta análise evidencia a complexidade, as contradições e o viés

conservador da mudança em andamento, indicando preocupações futuras quanto às agendas de equidade e sustentabilidade.

O quinto artigo, de autoria de Fábio Luiz Búrigo, Valdemar João Wesz Junior, Adinor José Capellesso e Ademir Antônio Cazella, intitula-se “O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014”. O trabalho analisa as principais continuidades e descontinuidades do Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil, com destaque ao Pronaf, ocorridas entre 2003 e 2014. Para tanto, entre 2014 e 2017 realizou-se uma série de entrevistas com gestores e ex-gestores públicos federais que tiveram uma atuação estratégica no tema dos financiamentos agropecuários, antes e durante o período de tempo estudado, além de revisão bibliográfica e consulta aos dados do Banco Central do Brasil e de ministérios cuja atuação está ligada à temática. Os principais resultados indicam que o crédito rural seguiu uma perspectiva de continuidade nos governos FHC, Lula da Silva e Dilma Rousseff. Algumas mudanças observadas, que não podem ser chamadas de rupturas em relação aos períodos progressos, ocorreram principalmente na expansão do volume de recursos aplicados, redução da burocracia de acesso ao financiamento, ampliação do público-alvo, novas linhas de crédito, mais diálogo com a sociedade civil e construção de novos instrumentos complementares ao crédito rural destinado à agricultura familiar, a exemplo do seguro agrícola.

O sexto artigo, assinado por Anderlany Aragão dos Santos, Marcela Menezes, Acácio Zuniga Leite e Sérgio Sauer, intitula-se “Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil” analisa, pela ótica do neoextrativismo, o enfraquecimento institucional e o desmonte das políticas indigenistas, quilombolas e ambientais, destacando cortes dos orçamentos, fragilização da gestão e retirada de responsabilidades (ou desvio de função) da Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no período recente. Os estudos mostram que estes órgãos públicos experimentaram, além da instabilidade gerencial, o aprofundamento do desmonte institucional, a perda da capacidade operacional, especialmente com a redução dos orçamentos e os cerceamentos à execução dos programas governamentais. O órgão indigenista passou a atuar com um terço de sua força de trabalho, em virtude de um contingenciamento de 90% do orçamento, enquanto o órgão responsável pelo reconhecimento de comunidades quilombolas teve seu orçamento reduzido em 58% e, em 2019, teve o menor orçamento da década. Os recursos destinados à demarcação e à titulação de terras quilombolas foram reduzidos em 89% entre 2014 e 2019. O ICMBio apresentou menor redução orçamentária, entretanto experimentou um processo de militarização e

esvaziamento de suas competências. O estudo conclui que o desenvolvimento neoextrativista, apesar de um período inicial de políticas sociais, distribuição de renda e diminuição da pobreza, em razão da ‘volta’ da lógica ultraneoliberal e do negacionismo fundamentalista, vem ameaçando direitos garantidos na Constituição Federal, como o direito a terra e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Finalmente, o último e sétimo artigo desse dossiê, escrito por Adriane Cristina Benedetti e intitulado “Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas”, trata da titulação de territórios quilombolas num contexto de formulação de políticas de reconhecimento de direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos no Brasil. Buscando uma compreensão mais ampla, a análise enfatiza a problematização da titulação de territórios quilombolas, fazendo-se uso da noção de arena pública, da Sociologia Pragmática, como instrumento para abordar a ação coletiva dos atores. Para tanto, foram utilizados dados secundários, obtidos nos órgãos responsáveis por estas políticas e demais fontes disponíveis em meio eletrônico, bem como dados empíricos levantados ao longo de uma pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, a qual teve por objeto processos de titulação de territórios quilombolas que foram problematizados. Segue-se a linha argumentativa de que a análise da titulação de territórios quilombolas é indissociável de sua construção como problema social a ser debatido publicamente, o qual, associado a mudanças político-institucionais, teve repercussões sobre a implementação da política.

Desejamos a todas e todos uma boa leitura!

## Referências

- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. *Dismantling public policy: preferences, strategies and effects*. Londres: Oxford University Press, 2012.
- FLEXOR, Georges. Políticas públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 25-45, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31917>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- GRISA, Catia. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes*, Campina Grande, v. 38, n. 1, 2018. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/37>. Acesso em: 4 set. 2021.
- GRISA, Catia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação

de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

- LEITE, Sergio Pereira. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60-76, 2016.
- LÉONARD, Eric; BONNAL, Phillipe; FOYER, Jean; LEITE, Sergio Pereira. A construção normativa do desenvolvimento sustentável nos contextos de sua tradução em políticas: análise pelas dependências de trajetória no Brasil e no México. *Raízes*, v. 28, n. 1, 2010. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/301>. Acesso em: 28 ago. 2021.
- MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v.36, n. 1, p. 111-141, 2001.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MATTOS, Luciano Mansor de. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. *Análise – Friedrich Ebert Stiftung Brasil*, São Paulo, n. 39, 2017.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Paris, n. 50, v. 2, 2000.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.
- SABOURIN, Eric et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, Paris, v. 29, 2020.
- SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2020.
- SABOURIN, Eric; GRISA, Catia (Orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018.
- SANTOS, Fábio Pereira dos. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. 2011. 181 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8211>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; JENKINS-SMITH, Hank. Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, v. 48, n. 4, 2020.

## Como citar

LEITE, Sergio Pereira ; SABOURIN, Eric. Introdução à seção temática: Entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 509-516, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-1>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## ***Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015)***

DOI: 10.36920/esa-v29n3-2

 Renato S. Maluf<sup>1</sup> |  Silvia A. Zimmermann<sup>2</sup> |  Emília Jomalinis<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta uma análise de conjunto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, suas concepções e conceitos centrais, num contexto de avanços significativos na formulação e implementação de políticas e na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no período 2003-2015. Aborda a interação entre a formulação e implementação da Política Nacional da SAN (PNSAN), a construção do Sistema Nacional de SAN (Sisan) e as estratégias utilizadas visando promover a intersetorialidade e a participação social nas ações governamentais. O referencial teórico reúne abordagens sobre a política dos alimentos e análises de políticas públicas com vistas a identificar a natureza política dos alimentos e os conflitos que nela se expressam, os atores sociais, interesses e instituições implicadas, aspectos da construção da SAN como problema público e sua incorporação na agenda política brasileira, e a formulação e implementação das políticas públicas. As principais conclusões no tocante às continuidades e descontinuidades nas políticas de SAN no Brasil apontam para significativa inflexão na orientação das políticas de enfrentamento da fome, da insegurança alimentar e da pobreza, em simultâneo à continuidade de programas e ações conflitantes e mesmo contraditórios a essa orientação.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; políticas públicas; participação social.

**Abstract:** (*Emergence and evolution of the National Policy for Food and Nutrition Security in Brazil (2003-2015)*). The article presents an overall analysis of the National Food and Nutrition Security Policy, its conceptions and central concepts, in a context of significant advances in the making and implementation of policies and the creation of an institutional

<sup>1</sup> Professor Titular do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: rsmaluf@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora Adjunta do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Ilaesp/Unila). Pós-doutora pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). E-mail: silvia.zimmermann@unila.edu.br.

<sup>3</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Pesquisadora associada ao Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan/UFRRJ). E-mail: ejomalinis@gmail.com.

framework for the promotion of food and nutrition security (SAN), in the period 2003-2015. It addresses the interaction between the formulation and implementation of the SAN National Policy (PNSAN), the construction of the National SAN System (Sisan) and the strategies used to promote intersectionality and social participation in government actions. The theoretical framework brings together approaches on food politics and analyses of public policies in order to identify the political nature of food and the conflicts it expresses, the social actors, interests and institutions involved, aspects of the construction of SAN as a public problem and its incorporation into the Brazilian political agenda, and the making and implementation of public policies. The main conclusions regarding the continuities and discontinuities in SAN policies in Brazil point to a significant inflection in the orientation of policies to overcome hunger, food insecurity and poverty, simultaneously with the continuity of conflicting and even contradictory programs and actions.

**Keywords:** food and nutrition security; public policies; social participation.

## Introdução

O Brasil experimentou, desde 2003, avanços significativos na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na criação de um marco institucional para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Um número significativo de estudos e pesquisas estão voltados aos programas e ações que integraram a Política e os Planos Nacionais de SAN (PNSAN e Plansan), porém são ainda poucas as análises dos significados e alcances da emergência e evolução da PNSAN olhada em seu conjunto, as inflexões e continuidades presentes em sua trajetória. Esta é a perspectiva analítica que orientou o presente artigo, a saber, abordar a PNSAN e a montagem do conjunto de programas que a compuseram de modo a apontar para continuidades e mudanças nas políticas públicas nesse campo no período 2003-2015, isto é, desde que a política foi introduzida no primeiro Governo Lula até o final do primeiro mandato do Governo Dilma.<sup>4</sup> Assumiu-se a premissa de que houve, no Brasil, um processo de “construção social” da concepção de SAN articulada com as referências correlatas da soberania alimentar (SobAl) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), consagradas como diretrizes da PNSAN que veio a ser formalizada como tal em 2010 (LEÃO; MALUF, 2012).<sup>5</sup> Destaca-se na formulação dessa política a promoção da intersetorialidade e da participação social nas ações governamentais, diretrizes da SAN

<sup>4</sup> Este recorte cronológico corresponde ao período abrangido pela pesquisa na qual se baseia o presente artigo. Projeto "Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)", Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/CNPq/Faperj, 2013/2019.

<sup>5</sup> A PNSAN orientou a elaboração de dois Planos Nacionais de SAN relativos aos períodos 2012-2015 e 2016-2019. Este artigo limita-se a abordar as diretrizes do I Plansan, sem adentrar na avaliação das metas estabelecidas em ambos os planos.

que exigem constante diálogo entre os vários setores de governo integrantes da Câmara Interministerial de SAN (Caisan) e deles com as organizações da sociedade civil representadas no Conselho Nacional de SAN (Consea).

Duas ordens de questões conceituais-analíticas estão subjacentes à abordagem proposta. Uma delas diz respeito à construção da SAN como problema público e sua entrada como prioridade na agenda política nacional por impulso do que se pode considerar como o campo político que congrega atores diversos mobilizados em torno das referências à Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e ao DHA, doravante campo da SSAN/DHA,<sup>6</sup> com as tensões e conflitos próprios à incorporação de uma referência antagônica e, mesmo, contra-hegemônica no contexto político e econômico do país (REIS, 2018; MALUF, 2021). Uma segunda ordem de questão, vinculada à anterior, refere-se aos atores políticos e interesses implicados e suas repercussões nos processos decisórios e na implementação e monitoramento das políticas públicas, cuja análise requer ir além do enfoque convencional na política alimentar (*food policies*) para considerar a política dos alimentos (*food politics*) e os espaços e escalas em que ela se manifesta (MOUFFE, 2005; PAARLBERG, 2010; GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012; HERRING, 2015). Já no que se refere às políticas públicas, componente certamente central da política dos alimentos, referências foram feitas, entre outras, à montagem da agenda pública (*agenda setting*) (KINGDON, 1995), à questão da institucionalidade (HALL; TAYLOR, 2003) e à ideia de continuidades e descontinuidades nas políticas públicas (ARRETCHÉ; MARQUES; FARIA, 2019).<sup>7</sup>

O presente artigo se nutriu do fértil debate em curso no país tornado possível pela farta quantidade de material descritivo e avaliativo sobre a SAN composto de relatórios de pesquisa e análises realizadas por gestores públicos, acadêmicos e demais atores não governamentais, referenciadas em vários momentos do artigo. Além disso, procedeu-se a um levantamento e sistematização dos posicionamentos do Consea por sua reconhecida representatividade e incidência na política dos alimentos no Brasil de modo geral, e na formulação e implementação de programas e ações voltadas para a SSAN e o DHA em particular. A pesquisa se valeu também de quatro entrevistas-chave, com dois ex-presidentes do Consea, um membro do Consea e um ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do MDS, ocorridas entre abril de 2016 e abril de

<sup>6</sup> Conforme desenvolvido em Maluf (2021), a caracterização como “campo político da SSAN/DHA” corresponde a um uso limitado da noção de campo consagrada por Pierre Bourdieu que, como argumenta Dubois (2021), não está apoiado no sistema teórico subjacente e método analítico de Bourdieu, porém explora as possibilidades de utilizar essa noção ao tratar de políticas públicas ou desenvolver uma sociologia das ações públicas.

<sup>7</sup> Embora escape ao escopo deste artigo, cabe referir a uma outra ordem de questões relacionada com a inflexão nos rumos das políticas de SAN, e em muitas outras áreas, a partir do golpe parlamentar perpetrado em 2016 que destituiu a então Presidenta Dilma Rousseff e, mais acentuadamente, com o Governo Bolsonaro, eleito em 2018.

2017. Por fim, cabe alertar a opção dos autores por fazer referência a questões fruto de sua própria observação empírica consideradas relevantes pela atuação no Consea, porém, ainda carentes de elaboração e, por isso mesmo, merecedoras de serem apontadas.

Para cumprir com seus objetivos, o texto a seguir divide-se em três partes. A primeira adotou uma perspectiva histórico-processual sobre a trajetória conceitual da SAN no Brasil resultante de uma construção social que veio a incorporar as referências da soberania alimentar (SobAl), levando à referida formulação da SSAN e do DHA, supracitada. A segunda parte aborda a arquitetura institucional e a governança vinculada que ganharam ao longo do tempo uma visão intersetorial, em paralelo e de forma articulada à mencionada evolução do enfoque, com os conflitos e tensões próprias desse tipo de construção. A terceira seção do artigo apresenta os campos temáticos abrangidos pelo I Plansan que foram objeto de debates e posicionamentos do Consea, ressaltando seus aspectos recorrentes. As observações finais buscam recuperar as principais questões que orientaram o presente esforço analítico para extrair conclusões e apontar para temas a exigir mais tratamento relativos à construção da SAN como questão pública e os antagonismos associados a sua inserção na agenda política.

## **A construção social do conceito e da política de SAN no Brasil**

Abordar o significado da SAN na agenda política brasileira, é um passo inicial para analisar a implementação das respectivas políticas públicas e as continuidades e descontinuidades verificadas ao longo do período em análise. A construção das políticas e outros instrumentos normativos no campo da SAN no Brasil refletiram o objetivo, impulsionado pelo já referido campo da SSAN/DHA, de tornar esta área um campo de política pública com base em importante mobilização social e ações integradas para a erradicação da fome articulada com a promoção da SSAN e do DHA. Como antecipado, uma construção social baseada em intensa participação da sociedade civil, desde fins da década de 1980, resultou em conceituação da SAN que integrou suas várias dimensões, começando com a junção do alimentar e o nutricional, e fundamentou a concepção de política intersetorial e participativa consagradas na Lei Orgânica de SAN (Losan, Lei nº 11.346/2006) e no Sisan (LEÃO; MALUF, 2012). Esta razão embasa a afirmação de que a democracia participativa impõe-se como um traço distintivo da experiência brasileira no que se refere à SSAN e ao DHA, ainda que não exclusiva ou original do país e cujo exercício enfrenta limites e comporta conflitos.

A definição ou montagem da agenda pública (*agenda setting*) e as possibilidades de mudanças são componentes das análises de políticas públicas relevantes para o objetivo

de identificar continuidade e mudanças nessas políticas. Para Kingdon (1995), os problemas se tornam alvo de atenção por parte dos governos e as mudanças nas políticas públicas ocorrem em face de janelas de oportunidades criadas pela confluência de atores políticos em torno de problemas carentes de atenção, articulação de ideias e propostas factíveis e circunstâncias políticas. A ocorrência dessas janelas geram propostas de solução de problemas com chances reais de serem alçadas à agenda política, sendo fundamental o papel dos “empreendedores políticos” responsáveis pela união da solução ao problema, do problema aos interesses das coalizões políticas e destas a propostas. Com a ótica dos ciclos das políticas públicas, Howlett, Hamish e Perl (2013) criticam o modelo de Kingdon por ser demasiado dependente de circunstâncias imprevistas, em face da tendência das mudanças na maioria dos setores político-administrativos serem seguidas por longos períodos de inércia, fechando as janelas de oportunidades.

Reconhecer que a dependência da trajetória anterior constitui fator limitador de oportunidades para reorientar os rumos das políticas públicas não implica, porém, desconsiderar que circunstâncias imprevistas ou extraordinárias são características próprias dos processos sociopolíticos, ou, no dizer de Hirschman (1994), que as transformações não são um resultado quase mecânico de condições objetivas e subjetivas. Com este tipo de abordagem incorporam-se, em sua plenitude, as circunstâncias políticas e suas indeterminações, notadamente, as tensões e conflitos inerentes a ela. Para interpretar o caso em questão nos termos de Kingdon (1995), a criação de uma “janela de oportunidade” fruto da conjunção de fatores teve como empreendedores políticos principais o campo da SSAN/DHA e a Presidência de Lula da Silva. Não obstante, deve-se indagar não apenas sobre a ocorrência de mudanças, mas sobre o alcance delas, aspectos evidentes na emergência da SAN no contexto da política dos alimentos no Brasil, como se verá.

A argumentação aqui desenvolvida é de que a emergência da SAN como referência organizadora de políticas públicas, em determinado momento da história contemporânea do Brasil, provocou mudanças significativas e de várias ordens. A perspectiva de avaliar os alcances das ações e políticas públicas impulsionadas pelo campo político da SSAN/DHA, por sua vez, requer inserir a construção desse campo e o ambiente de antagonismos e disputas produto de sua emergência no contexto político do país (MALUF, 2021). O referido enfoque na política dos alimentos (*food politics*) contribui na direção de ampliar a habitual análise centrada nas políticas alimentares (*food policies*) de modo a considerar os atores sociais, interesses e conflitos associados, bem como as manifestações da política que ocorrem dentro e fora das instâncias de

Estado e não estão referenciadas apenas à política pública; sem desconhecer que a competição política entre interesses divergentes para formatar a ação do Estado é elemento constitutivo da política dos alimentos, como afirma Paarlberg (2010). O presente artigo fez uso de alguns dos recursos analíticos propiciados por esse enfoque; entre as ausências importantes está o fato de as manifestações da política dos alimentos serem observáveis em várias escalas (GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012), aspecto que obrigaria incorporar as esferas estaduais e municipais apenas mencionadas neste artigo.

Com relação aos conflitos gerados pela emergência do campo da SSAN/DHA no Brasil, a formulação de Mouffe (2005) permite interpretá-los como resultado de antagonismos inerentes à dimensão política (*the political*) dos alimentos, antagonismos próprios ao engajamento com o que é público refletidos na política dos alimentos (*food politics*), por sua vez, compreendida como as práticas e instituições que organizam a coexistência em um contexto de conflitualidade. Acrescente-se a observação de Herring (2015) sobre a natureza política diferenciada dos alimentos não captada pela visão unidimensional que os consideram apenas como mercadorias e circunscreve as contendas às fronteiras de ação entre Estado e mercado. Uma visão multidimensional dos alimentos complexifica as discussões que abarcam ações coletivas e contenciosos políticos devido à urgência da sua provisão, normas culturais e padrões éticos para além dos interesses mercantis, e a crescente percepção de crise e incerteza em relação à produção alimentar acompanhada de discurso técnico não menos controverso dos peritos.

Concepções sobre produção e disponibilidade de alimentos estiveram no centro dos debates provocados pela construção social da SAN no Brasil, portanto na definição da agenda pública e nas tensões que nela se expressam. Fez parte desse processo de construção a interlocução com o debate internacional em vários momentos, desde os anos 1980 e 1990, tendo a questão da produção e disponibilidade como um dos principais diferenciais com a concepção internacional predominante da segurança alimentar e sua tradução doméstica. Esta última tem origem no período entre as grandes guerras mundiais quando a questão alimentar se converte em questão de Estado e leva à instituição de políticas públicas permanentes voltadas para garantir a disponibilidade de alimentos nos países, com ênfase na produção de alimentos. O uso explícito da referência à segurança na disponibilidade de alimentos como objetivo de políticas públicas se inicia na década de 1950, um pouco depois já como segurança alimentar. Uma inflexão no enfoque se verificou na passagem para a década de 1980, quando a ênfase se desloca para o acesso aos alimentos na determinação da segurança

alimentar, tanto o acesso econômico condicionado pela renda quanto o acesso aos recursos necessários para produzir os alimentos (MALUF; REIS, 2013).

A construção brasileira conduzida pelo campo da SSAN/DHA, por seu turno, foi fortemente impulsionada pelo processo de abertura política e democratização do país, ambos os fatores determinando a concepção que veio a desaguar nas políticas públicas, especialmente a partir dos Governos Lula. Na segunda metade dos anos 1980, com o fim do regime militar, nota-se a emergência da referência à segurança alimentar na área da nutrição e saúde, em paralelo ao seu tratamento nas ciências sociais e agrárias associado a questões de produção e desenvolvimento agrícola. Já nos anos 1990, reivindicações por direitos de cidadania e reforma política do Movimento pela Ética na Política, uma iniciativa do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores, e a grande mobilização protagonizada pela Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida denunciavam os altos índices de incidência da fome no país e propunham programas e ações para sua superação. O Governo Itamar Franco implementou ações orientadas pela referência da SAN, destacando-se a criação do primeiro Consea (1993) e de um amplo programa de distribuição de alimentos (LEÃO; MALUF, 2012).

Num contexto em que prevalecia a orientação de corte neoliberal da política econômica nos dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003), com uma revisão das políticas sociais que incluiu a extinção do Consea, ressaltam-se a elaboração participativa do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, e o surgimento do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 1998, como fruto da mobilização de indivíduos, organizações, redes, movimentos sociais e integrantes da academia para a preparação do documento (FBSSAN, 2013). Não obstante, a interlocução com governos sobre a SAN, naquele momento, encontrava mais espaço em instâncias subnacionais, como governos estaduais e municipais. Conforme depoimento colhido na pesquisa, a sociedade civil brasileira contou com forte representação na Cúpula Mundial de Alimentação (1996), porém com o desconcerto pelo pronunciamento do representante do governo brasileiro (Ministro da Agricultura) ter ignorado o referido documento tripartite concentrando-se na defesa do dito livre comércio como garantia da segurança alimentar mundial. A inexistência do Consea-Nacional conferiu importância à busca pelo FBSSAN de governos estaduais de oposição, eleitos em 1998, que resultou na criação de vários Conseas estaduais antes mesmo da recriação do Consea-Nacional anos depois, em paralelo ao seu engajamento na elaboração do Projeto Fome Zero a convite do Instituto Cidadania (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017).

Em 2003, com o primeiro Governo Lula, o tema da SAN ganha nova expressão no âmbito das políticas públicas nacionais. Localizam-se aí o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), posteriormente convertido na Estratégia Fome Zero, e a recriação do Consea agora com engajamento crescente de organizações e movimentos sociais; note-se que três dos quatro presidentes do Consea Nacional, entre 2003 e 2015, eram representantes do FBSSAN. Registrem-se a realização da II e da III Conferências Nacionais, em 2004 e 2007, a instituição da Losan, em 2006, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 64/2010, reconhecendo a alimentação como um direito constitucional. A importância dada ao Consea pelo Presidente Lula, desde o primeiro mandato, contribuiu para o debate e a incorporação do conceito de SAN em diferentes setores do governo e no âmbito da sociedade brasileira, porém, sem que isso tenha significado a adesão plena, em nenhum dos dois âmbitos, às proposições oriundas do campo da SSAN/DHA.

Os governos Lula I e II são marcados por um significativo avanço em termos quantitativos e qualitativos das ações voltadas à SAN no país. No Governo Dilma Rousseff é lançado o Plano Brasil Sem Miséria que, valendo-se da mobilização social acumulada no período do Fome Zero, amplia o escopo das ações governamentais para abarcar a extrema pobreza, estando nelas incluídos programas e ações relacionadas com a SAN. Realizaram-se nesse período a IV e V Conferências Nacionais de SAN, em 2010 e 2015, e elaboraram-se o I e II Plansan. Contudo, registre-se certa inflexão no que se refere à participação social e ao engajamento da Presidência da República, como comentou um entrevistado da pesquisa (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017). Em contraste com a prioridade e o envolvimento muito forte do Presidente Lula, a Presidente Dilma Rousseff expressava uma compreensão diferente no tocante à participação social e sobre fortalecer avanços nessa área, por exemplo, ao não conceder audiência aos presidentes do Consea e não comparecer às Conferências Nacionais, com exceção da sessão de encerramento da última delas.

Os processos descritos mostram que a conceituação de SAN no Brasil se deu em debates envolvendo organizações sociais, academia e governos, em paralelo ao exercício prático de formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção desse objetivo. Trata-se de um processo em que conceituação e prática andaram juntas (LEÃO; MALUF, 2012). Seria possível, com pesquisa adicional, avançar na interpretação de ter sido este um caso exemplar de interlocução entre teoria e prática revelador da natureza reflexiva de processos com importante componente de aprendizado próprio de iniciativas inovadoras com ausência de precedentes, assim como em razão das

permanentes revisões e adaptações em contextos que implicam junção ou tensão entre aspirações e interesses diversos.

É peculiar da formulação brasileira o acréscimo, muito cedo, do adjetivo ‘nutricional’ à expressão consagrada internacionalmente como segurança alimentar, com base em documentos datados de fins da década de 1980 oriundos do envolvimento conjunto de atores sociais vinculados, por um lado, a questões sociais e agrárias e, por outro, à saúde e à nutrição, os quais buscaram evidenciar a inseparável vinculação da segurança alimentar ao tema da nutrição (MALUF, 2007). Essa formulação resultou no enfoque intersetorial das ações de governo, assim como estimulou o encontro interdisciplinar dos campos temáticos supracitados. Deste modo, articulam-se as múltiplas dimensões dos determinantes da pobreza, da fome e da insegurança alimentar, com desdobramentos na concepção e implementação de políticas públicas, como veremos adiante.

Burlandy (2014) observa que o combate à fome e à desnutrição, especialmente quando associado à luta contra a pobreza e a miséria, é tema que se institui em diferentes conjunturas como socialmente mobilizadores de processos políticos envolvendo diferentes atores, capazes de impactar a institucionalidade governamental e fomentar dinâmicas intersetoriais. A autora sustenta que o caráter participativo da construção do Sistema e da Política de SAN e do próprio processo de construção do campo político da SSAN/DHA foi essencial para a formulação da intersetorialidade. Ela destaca ainda o papel da construção de um tipo de institucionalidade que deflagrou processos em vários níveis. Neste sentido, um entrevistado avalia que “essa ideia da intersetorialidade foi algo que foi construído, que foi desenvolvido” ao longo do tempo, e reconhece que não foi fácil “praticar” a intersetorialidade no âmbito da SAN (entrevista com o ex-presidente do Consea, realizada em 29 mar. 2017).

O processo brasileiro de construção da concepção de SAN apresenta uma progressiva incorporação, iniciada na década de 1990, da SobAl e do DHA como princípios orientadores de ações e políticas públicas de segurança alimentar fruto do engajamento de atores sociais portadores de ambas as referências – organizações e movimentos sociais do campo, entidades de direitos humanos, entre outros –, parte importante da constituição do campo da SSAN/DHA. A vinculação a esses princípios e a intersetorialidade das ações contribuíram para diferenciar esse enfoque dos usos correntes da ‘segurança alimentar’ por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao agronegócio. Essa diferenciação fica nitidamente expressa na definição de SAN formalizada na Losan, em 2006, um momento-chave na construção social desse conceito que engloba a

quantidade e qualidade dos alimentos consumidos; as condições de acesso da população aos alimentos; os aspectos de (in)segurança alimentar, pobreza e condições de vida das populações; o enfoque sistêmico e intersetorial; os modelos de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Por fim, observe-se que ao longo dos três governos abrangidos por esta pesquisa, notam-se a coexistência e, mesmo, alternâncias entre ênfases distintas quanto à tradução da SAN como objetivo de políticas públicas. Uma das questões subjacentes às distintas ênfases diz respeito às relações entre políticas de SAN e políticas sociais, tanto em termos conceituais quanto na orientação e operação das políticas públicas, tema que começou a receber mais atenção a partir da extinção do Mesa e a incorporação da área da SAN no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004. O tratamento dessa questão extrapola os limites deste artigo, porém, registram-se dois aspectos merecedores de mais reflexão. Um deles é a percepção de que conceber a política de SAN como parte das política social levaria, segundo atores sociais reunidos no campo da SSAN/DHA, à priorização de ações compensatórias em face da urgência de eliminar a fome, fragilizando a construção da noção mais ampla e potencialmente transformadora de SSAN/DHA. Sem desconhecer as questões conceituais e políticas aí envolvidas, há que cuidar para não incorrer em concepções igualmente limitadas do que sejam políticas sociais sob intenso debate no país (MONNERAT; ALMEIDA; SOUZA, 2014). Outro aspecto diz respeito à institucionalidade, pois naquele momento se iniciou a transição da “porta de entrada” da SAN na administração pública, até os anos 1990 localizada nas áreas de abastecimento e de saúde, passando gradativamente a se alojar na área de desenvolvimento social a partir de 2004. Tornaram-se comuns as interfaces, superposições e, mesmo, tensões entre a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sisan em construção (MALUF, 2021).

### **Arquitetura institucional, governança e intersetorialidade: Política e Sistema Nacional de SAN**

Esta seção aborda a institucionalidade da SAN, que se constitui a partir de estruturas anteriores ao Governo Lula, mas como veremos são retomadas e fortalecidas neste governo e nos seguintes. A perspectiva institucional busca compreender “a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais” (THÉRET, 2003, p. 225), entendendo a instituição como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Nota-se que a partir do Governo Lula I algumas políticas sociais

foram alteradas, de modo incremental no entender de Arretche, Marques e Faria (2019), ao mesmo tempo que novas estruturas institucionais foram sendo criadas, implicando novos atores políticos. Grande parte deles foi atuante na construção social do conceito da SAN, levando para a arquitetura institucional da SAN a ideia da abordagem sistêmica dos problemas alimentares e um formato participativo na gestão das políticas públicas.

Conforme Takagi (2010), a transformação do PFZ em política de Estado, em 2003, deu início ao desenho da institucionalidade da SAN que se estabeleceu no país. Por meio de Medida Provisória, em janeiro de 2003, primeiro mês do Governo Lula, foi recriado o Consea e instituído o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), comandado por José Graziano da Silva, mentor do PFZ (NASCIMENTO, 2012). A recriação do Consea é um marco histórico por se tratar de um órgão de assessoramento da Presidência da República para abordar o tema do combate à fome. Já em 2003 é lançado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir de proposição do Consea. São do mesmo período duas iniciativas parlamentares para introduzir a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Uma delas (PEC 047/2003) viria a ser retomada em ampla mobilização social capitaneada pelo Consea e aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 64/2010 (BRASIL, 2011b).

Inicialmente, o Mesa herdou a estrutura física, de pessoal e orçamentária da antiga Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, também vinculada à Presidência da República. Em seu primeiro ano, seu orçamento era superior ao da maioria de outras pastas, menor apenas que o do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação (TAKAGI, 2010, p. 59), o que representou a ampliação significativa dos investimentos aportados para o tema da SAN naquele período. Ao mesmo tempo, a criação do Mesa delineava uma institucionalidade para a SAN que envolvia articulações intragoverno (diferentes ministérios e órgãos públicos), mas também ações entre governo e sociedade civil, com base em ações e políticas públicas já existentes e ações a serem criadas. Entre as ações do Mesa integradas com outros ministérios e órgãos de governo, muitas delas perduraram ao longo dos três governos aqui considerados, como demonstrado por Takagi (2010).

Além do Consea, a articulação do Mesa com a sociedade civil no início do PFZ se deu por meio dos Comitês Gestores que desempenhavam papel ativo na seleção das famílias que poderiam ter acesso ao Cartão Alimentação nos respectivos municípios e no monitoramento desta e de outras ações. Até dezembro de 2003 foram criados comitês gestores em 2.132 municípios brasileiros, compostos por membros da sociedade civil eleitos e por representantes governamentais dos municípios e estados (CONSEA, 2004). Em outubro de 2003 foi lançado o Programa Bolsa Família (PBF), unificando programas

de transferência de renda como o Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás. Ao estabelecer um único cadastro-base e o critério de seleção pela renda familiar, a institucionalidade da SAN adentra uma nova fase, sobretudo pela orientação de gestão pública e governamental do PBF que excluiu os Comitês Gestores de sua execução. A extinção dos Comitês não se deu sem alguma tensão entre concepções de política social e de monitoramento das políticas públicas, tendo como pano de fundo a mudança significativa na concepção do instrumento de transferência de renda,<sup>8</sup> a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e a consolidação do modelo de Conseas nas três esferas de governo como instâncias de participação e controle social no âmbito da SSAN/DHA ao lado das instâncias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa mudança foi compreendida pelo MDS como uma possibilidade de “[...] evolução do papel do comitê gestor para se adaptar ao novo contorno assumido pelas políticas sociais do governo a partir de outubro de 2003” (CONSEA, 2004, p. 102).

A nova institucionalidade da SAN foi consagrada com a absorção da estrutura do Mesa pelo novo MDS na forma de uma Secretaria Nacional de SAN. O MDS unificou três estruturas: o Mesa; o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do PBF. Com essa remodelação, o MDS assumiu um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas, contando com instrumentos financeiros e com importantes espaços de participação social, entre os quais, o Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2011a, p. 20-21).

A extinção do Mesa e a correspondente mudança na estrutura ministerial deu margem a diferentes interpretações, entre elas, a de que essa mudança levaria à “maior racionalidade da administração federal” (TAKAGI, 2010, p. 70). O Mesa, desde sua criação, era mesmo para ser temporário, pois “a opção pela criação de um ministério extraordinário era para que tivesse um tempo de duração, não era para executar programas” (SILVA, 2010, p. 100). Para Nascimento (2012, p. 27), a extinção do Mesa representou uma “correção de rumos” que coincidiu com demanda da sociedade civil, mais precisamente do FBSSAN, de criação de uma institucionalidade não mais de caráter extraordinário, para tratar de modo permanente o tema da SAN.

Note-se, ademais, a presença de conflitos conceituais entre a implementação do PFZ e a posterior instituição do PBF, em particular no modelo de instrumento de transferência de renda (Cartão Alimentação x Bolsa Família), ao mesmo tempo que houve redirecionamento dos rumos da política e da institucionalização da SAN numa

---

<sup>8</sup> Uma das principais diferenças entre ambos os instrumentos estava na obrigatoriedade de utilização dos recursos do Cartão Alimentação exclusivamente para a compra de alimentos, vinculação inexistente no Bolsa Família que, por sua vez, estabeleceu como condições a frequência escolar e o acompanhamento pelos serviços de saúde.

direção que lhe conferiu dimensão intersetorial mais efetiva buscando abranger outras políticas públicas para além daquelas administradas pelo MDS, com envolvimento de amplo e crescente leque de setores de governo na Câmara Interministerial de SAN (Caisan) tratada a seguir. Arretche, Marques e Faria (2019, p. 6) concluem ter havido muito mais continuidades do que rupturas entre os Governos do PT e PSDB, destacando mudanças endógenas e incrementais que caracterizam o período no que se refere ao enfrentamento das desigualdades, embora reconheçam que o PT trouxe “para o centro da agenda o combate à pobreza e a desigualdade, assim como a expansão da provisão de bens e serviços, sobretudo para os mais pobres”.

Com a criação do MDS, em 2004, assumiu a pasta o ministro Patrus Ananias de Souza, que permaneceu no cargo até março de 2010, enquanto José Graziano assumiu a condição de assessor especial da Presidência da República. Patrus Ananias foi um dos poucos ministros a chefiar um ministério por longo período no Governo Lula (seis anos). Sua sucessora, Márcia Lopes, ex-secretária Nacional de Assistência Social (MDS), teve mandato de apenas um ano após a saída de Patrus Ananias por razões eleitorais e a composição do novo Ministério do Governo Dilma. Tereza Campello, ex-subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil no Governo Lula, comandou o MDS durante todo o período em que Dilma Rousseff esteve à frente da Presidência da República até seu impedimento, praticamente seis anos, cabendo-lhe a transição da Estratégia Fome Zero para o Brasil Sem Miséria como referência organizadora das ações do Governo Dilma no campo social, mencionada adiante.

Destaca-se, portanto, a relativa estabilidade dos ministros que assumiram o MDS, fato significativo por eliminar o risco das costumeiras mudanças na orientação política dos ministérios afetados pelas frequentes substituições de seus titulares, o que não exige a existência de tensões e conflitos nas relações internas e externas. Dito de outra forma, o MDS e as políticas sociais sob sua responsabilidade foram preservados das incertezas e instabilidade das áreas postas sobre a mesa das negociações voltadas para obter sustentação política e congressual dos ditos “governos de coalizção”. O perfil pessoal e a postura política dos ministros que assumiram a pasta nas condições descritas incidiram em aspectos não menores da implementação dos programas e na interlocução com a sociedade civil.

Já a concepção de SAN que aos poucos foi amadurecendo internamente no governo foi tributária da opção de articular as ações a partir do MDS, não sem ressalvas da representação da sociedade civil no Consea, por duas razões principais. Uma delas, o temor de setorialização das ações de SAN não mais alojadas na Presidência da República, condição que lhe daria mais capacidade de mobilização dos vários setores do

governo. A outra razão relaciona-se com o que antes se mencionou sobre o risco de prevalecer uma concepção excessivamente presa à política social em sentido mais estrito, com prejuízo de ações ditas como estruturantes para a realização da SSAN/DHA relativas aos modos de produção, distribuição e consumo dos alimentos. Será verificado que o posterior fortalecimento da Caisan, a partir do MDS, atenuou, em grande medida, tais ressalvas.

A implantação do MDS exigiu a integração entre as ações de transferência de renda (como o PBF), as políticas públicas de assistência social e as políticas públicas de SAN. Segundo o ministro Patrus Ananias, com o MDS foi ampliada a concepção do PFZ, integrando ações do governo como um todo, desde ações nacionais, estaduais e municipais, na linha de “adesão plena aos princípios republicanos”, priorizando o combate à fome em uma “perspectiva de prioridade dentro do Projeto Nacional” (SOUZA, 2010, p. 107).

O Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, aprovou a estrutura regimental do MDS<sup>9</sup> que basicamente manteve-se igual ao longo dos mandatos de Lula e Dilma, com exceção da criação da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza, antecedida pelas extintas Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias e Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. A pasta era formada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria de SAN (Sesan), a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. Órgãos colegiados também compunham a estrutura do MDS, a saber: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; Conselho de Articulação de Programas Sociais; Conselho Gestor do PBF; e Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O lançamento do Plano Brasil Sem Miséria – BSM, pelo Governo Dilma Rousseff, no início de seu mandato, em 2011, guardou relação com a Estratégia Fome Zero e trouxe implicações para a área de SAN cuja análise ultrapassa o período da pesquisa. No período, foi criada no MDS a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, que respondia pelo Plano. No entanto, a liderança do Plano pelo MDS – com importante contribuição do MDA, conforme relatou um entrevistado – deu margem à expectativa da parte das organizações e movimentos sociais de que as ações anunciadas se valessem da legitimidade social e da experiência de integração nas políticas públicas já alcançadas, no Brasil, pela promoção da SAN à luz dos princípios da soberania

---

<sup>9</sup> Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 5.550, de 2005; Decreto nº 7079, de 26 de janeiro de 2010; Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011.

alimentar e do direito humano à alimentação (entrevista com o ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 26 abr. 2016).

Entre os anos de 2004 e 2006 houve intensos debates até se chegar à definição do formato do Sisan consagrado pela Losan, embora a discussão sobre um sistema de SAN tenha iniciado ainda na década de 1980. Naquele período já se propunha uma institucionalidade que abarcasse as múltiplas dimensões de SAN, envolvendo sociedade civil e governo na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas a esta temática. Para Maluf (2010, p. 269), o desenvolvimento conceitual da abordagem sistêmica da SAN se faz simultaneamente à sua adoção como “princípio organizacional da ação pública”, implicando dois mecanismos de coordenação: o Consea e a Caisan. Estes mecanismos de coordenação têm como referência as deliberações das conferências nacionais de SAN, instâncias responsáveis pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN.

Cabe uma referência à ação do Consea na arquitetura institucional que foi se desenvolvendo no país para o tema da SAN (TAKAGI, 2006; ZIMMERMANN, 2011; NASCIMENTO, 2012). O Consea é um espaço formado por representantes de organizações da sociedade civil e órgãos de governo (ministérios), divididos na proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do governo, com a presidência exercida por representante da sociedade civil. Neste espaço se dá o diálogo entre governo e sociedade civil na proposição, coordenação e monitoramento das ações e políticas de SAN. A Caisan, por sua vez, é um mecanismo interno ao governo que congrega os mesmos ministérios participantes do Consea, configurando-se um espaço específico de reunião de órgãos governamentais para debater e programar ações e políticas de SAN, coordenado pelo MDS.

O Consea tem estatuto de conselho de assessoramento do presidente da República, portanto, suas deliberações têm caráter propositivo sobre os mais diversos setores do governo que o compõem, os quais contam com seus próprios espaços de participação social (MALUF, 2010). Esta característica não retira importância do Consea e se coaduna com a existência de uma instância como a Caisan na institucionalização da SAN na estrutura governamental, ambas desempenhando papéis distintos, porém centrais na proposição e monitoramento das políticas, programas e ações de SAN. No período abrangido pela pesquisa, a representação governamental no Consea e, portanto, a composição da Caisan, envolvia 19 ministérios. Sobre a Caisan, o ex-secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em entrevista realizada em 26 abril de 2016, destaca: “(...) foi uma construção de uma cultura institucional e aí, isso foi dentro do governo, mas também começou a acontecer nos estados; (...) então foram estruturadas

institucionalidades, tem secretarias, tem coordenações dessa área de segurança alimentar dentro do município, dentro do estado, com pessoas, orçamento”.

Observe-se que a concretização de um espaço de diálogo intersetorial em 2007 não foi algo rápido, tampouco destituído de conflitos, como relata Takagi (2006). Lembra a autora que a política de SAN sempre foi apresentada como de caráter intersetorial, e que tanto o Mesa quanto o MDS buscaram articular diferentes órgãos públicos com vistas a atingir esta meta, uma tarefa árdua pela novidade do desafio da intersectorialidade e pelas implicações políticas e administrativas associadas. Ademais, Takagi (2006) argumenta que faltou ao Mesa força suficiente para executar a intersectorialidade, apesar de haver articulado políticas com outros ministérios, possivelmente devido a duas razões, a saber: a não delegação do poder de articulação de políticas pela Casa Civil ao Mesa, divisão de poder delicada de ser executada; e a interpretação de muitos ministérios de que fortalecer o PFZ significava fortalecer apenas um ministério e não todo o governo.

Para Takagi (2006), o MDS, até meados de 2006, havia avançado pouco na articulação interministerial, priorizando a consolidação do GT Fome Zero no âmbito da Câmara de Políticas Sociais, enquanto o Ministério se dedicava mais à sua reestruturação interna, diminuindo a articulação com outros ministérios, inclusive reduzindo as parcerias para repasse de recursos. O resultado desse processo, na opinião da autora, foi o fortalecimento do Consea, visto que “em 2005, na falta de um espaço institucional de decisão interministerial do governo, muitas vezes o próprio Consea funcionou como este espaço para buscar resolver impasses ou dificuldades” (TAKAGI, 2006, p. 172). Isto ampliou as expectativas com o surgimento da Caisan quanto à intersectorialidade, no engajamento dos setores de governo não apenas por gestores públicos, mas também pela representação da sociedade civil. Será visto, porém, que o comprometimento desses setores não é pleno nem abrange o conjunto deles, conforme destaca um membro do Consea Nacional, em entrevista realizada em 26 de abril de 2016: “A Caisan não é só juntar secretarias (...) nisso, a gente ainda está muito longe. Há uma superposição de atuações governamentais e não esse novo agir, do ponto de vista para imprimir uma efetiva intersectorialidade (...) E que esse diálogo chegue nas diretrizes desses eixos de atuação”.

A instalação da Caisan, sob coordenação técnica da Sesan/MDS, deu início a um processo mais sistemático, embora gradativo, de envolvimento dos ministérios que participavam do Consea. Isto ocorria, principalmente, em programas específicos. Assim, a interlocução com o MDA assentava-se no crescente número de ações dirigidas à agricultura familiar, notadamente o PAA e o Plano de Safra da Agricultura Familiar

(Psaf), que resultaram em volume crescente de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, na proposta de constituição dos Territórios da Cidadania e nas ações de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria. A interlocução com o Ministério da Educação se limitava, basicamente, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), cuja reformulação em 2009, com a inclusão da aquisição de alimentos da agricultura familiar, assentou-se fortemente na área de SAN. Com o Ministério da Saúde, o elo se faz com a Coordenação-Geral das Políticas de Alimentação e Nutrição (CGPAN, posteriormente denominada Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição, CGAN), ainda que posteriormente a criação de uma Secretaria Especial de Saúde Indígena tenha sido integrada a essa articulação. Mencionem-se, ainda, ações conduzidas diretamente pela Sesan/MDS, algumas contando com o envolvimento de outros ministérios e esferas de governo subnacionais. Este é o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais, da educação alimentar e nutricional e dos Sistemas Descentralizados nos quais estão equipamentos de alimentação (restaurantes populares, cozinhas comunitárias) e outras ações municipais.

Em síntese, o grau de engajamento dos vários ministérios na Caisan era diferenciado, bastante dependente de sensibilização e convocação permanentes e, em alguns casos, limitado às ações específicas da respectiva área. A integração entre os ministérios e a própria existência de ações articuladas ganharia mais envergadura a partir da elaboração do I Plansan, gestado desde o primeiro Governo Lula pela Caisan em consulta com o Consea, publicado em agosto de 2011, já no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Pode-se aplicar aos processos descritos nesta seção a proposição de Arretche, Marques e Faria (2019) sobre a presença de três estratégias nas mudanças políticas ocorridas entre os Governos FHC e Lula, a saber, *layering*, emulação e visibilidade institucional. A estratégia de *layering* está caracterizada nas novas camadas de legislação e novos programas que foram sendo acrescentados às políticas sociais existentes como exemplificam, entre outras, a elaboração da Losan, a ampla articulação social que inseriu na Constituição Federal a alimentação como parte dos direitos sociais, a Lei da Agricultura Familiar e a reformulação da lei que regula o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Todas elas serviram como suportes para a composição de políticas voltadas para a SAN no período estudado. A estratégia de emulação que toma como referência um padrão para estruturar um programa, com as necessárias adaptações, está evidente na importante inspiração sistêmica do pioneirismo do SUS para a construção do Sisan, assim como outros sistemas de políticas públicas. A estratégia de conferir visibilidade institucional a um campo

temático, interna e externamente, busca garantir coalizões favoráveis às mudanças, sendo perceptível tanto na atenção atribuída à comunicação no interior dos governos e com a sociedade em geral quanto na ação coordenada pela Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias para promover a “exportação” de experiências exitosas de SAN, por exemplo, das compras públicas e de participação social, por meio da cooperação internacional.

## **O I Plansan e as manifestações do Consea**

O I Plansan serviu como o primeiro instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional SAN, com a mesma vigência do Plano Plurianual (2012-2015), explicitando responsabilidades de diferentes órgãos do Estado, em ações e políticas públicas governamentais distintas (BRASIL, 2011b). Este Plano apresenta diretrizes e objetivos que expressam a diversidade de visões, atores e temas que compõem o campo da SSAN/DHA igualmente expressa nas demandas do Consea ao Executivo Nacional por meio de Exposições de Motivo (EM).<sup>10</sup> Os posicionamentos do Conselho sobre os mais variados temas refletem, por um lado, a pauta das organizações, movimentos e redes sociais, ao mesmo tempo que, reciprocamente, repercutem sobre elas, numa relação biunívoca mediada pelas distintas apropriações da noção de SAN por esses atores (COSTA, 2011), evidenciando tensões e ajustes correntes na composição da agenda *setting* governamental.

Entre 2003 e 2015 foram emitidas 162 EMs pelo Consea, número expressivo que, segundo alguns entrevistados, chegou a ser objeto de apreensão pelo risco de banalização do instrumento que deveria se limitar aos temas que demandam o envolvimento direto da Presidência da República. Ao correlacionar os temas tratados nas EMs com as preocupações presentes nas diretrizes e objetivos do I Plansan, no balanço da implementação do I Plansan durante a IV Conferência Nacional + 2 Anos (2014) e nas mesas de controvérsia nota-se a convergência entre os temas presentes nestes instrumentos, evidenciando o papel do Consea na construção da agenda da SAN como a diversidade de temas expostos, a multidimensionalidade desta problemática e a necessidade de ação intersetorial.

---

<sup>10</sup> As EMs são o expediente requerido para se dirigir ao Presidente da República (ou ao vice-presidente) para informá-lo de determinado assunto e propor alguma medida ou submeter à sua consideração projeto de ato normativo. Como regra, elas são encaminhadas por um ministro de Estado, ou assinadas por todos os ministérios envolvidos quando o assunto abrange mais de um deles. Possuem natureza diversa, algumas delas dedicadas a mais de um assunto. Nesta pesquisa buscou-se encontrar aquelas cujos temas estão mais diretamente vinculados às diretrizes do I Plansan.

## Quadro 1 – Diretrizes do I Plansan e temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs, 2003-2015

Diretriz	Temas e políticas relacionadas que aparecem nas EMs
1. Promoção do acesso universal à Alimentação Adequada e Saudável	Desvinculação do salário mínimo dos benefícios da Previdência e da Assistência Social, alterações no PBF, ações emergenciais para atender desabrigados de chuvas no Nordeste, adoção de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional das pessoas com necessidades alimentares especiais, particularmente os celíacos, recomendações de restrições de crédito público a empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão.
2. Promoção do Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de Base Agroecológica e Sustentáveis de Produção, Extração, Processamento e Distribuição de Alimentos	Inclusão de diretrizes de SAN no Psaflan, criação do PAA, alterações na legislação sobre agrotóxicos visando medidas de controle e fiscalização sobre a comercialização desses produtos, recomendações para uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar assentada no enfoque da SAN, Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), regulação da produção dos agrobiocombustíveis, aprovação da Lei nº 11.947/2009, a Lei de Biossegurança, controvérsias relativas à liberação, à regulamentação e à rotulagem de transgênicos, defesa da garantia dos agricultores de diferentes comunidades à troca de sementes e mudas, Lei de Cultivares e do Código Florestal, Marco Legal da Biodiversidade e propostas para o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.
3. Instituição de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), Pesquisa e Formação nas Áreas de SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada	Ampliação dos recursos da União de modo a permitir o reajuste do valor <i>per capita</i> transferido pelo Pnae aos municípios; formulação do Marco de Referência de EAN para as políticas públicas (BRASIL, 2012); Cadernos de EAN para subsidiar o trabalho de profissionais dos serviços socioassistenciais e o Projeto Ideias na Mesa, uma rede virtual de experiências em EAN que visa ao estabelecimento de referenciais técnicos, conceituais e metodológicos e ao fortalecimento e à valorização da EAN (BRASIL, 2012).
4. Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas	Programa Carteira Indígena, questões orçamentárias e especificidades do PBF para esses grupos populacionais, apresentando proposições para a inclusão das diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas de SAN e demais políticas correlatas para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), proposições à Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, recomendações sobre a reforma agrária e direitos patrimoniais, solicitação de arquivamento da PEC 215/2000, a qual questiona a ratificação de terras indígenas já homologadas, além de contribuir no I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas.
5. Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional	Sugestões relativas à inibição de propagandas que colocam em risco a amamentação, a adoção de políticas públicas para pessoas com necessidades alimentares especiais, como os celíacos, ao Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, à elaboração do Guia Alimentar para a População Brasileira e à consolidação e ao aprimoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, implementada pelo Ministério da Saúde.
6. Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente	Aprovação e monitoramento dos contratos firmados pelo Governo Federal e a ASA – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais e análise do Projeto de Interligação da bacia do São Francisco, além de indicar algumas ações de infraestrutura hídrica no Semiárido.
7. Negociações internacionais relativas à promoção da SSAN/DHA	Destacam-se: tornar o Consea parte ativa nas consultas sobre as negociações comerciais em vista de potenciais impactos na SAN nos âmbitos nacional, regional e internacional; inclusão nas pautas da Cúpula do Mercosul e na Cúpula Latino-Americana dos compromissos pelos Estados Partes de estabelecerem políticas regionais de SobAI e SAN e construir mecanismos de monitoramento quanto à promoção do direito humano à alimentação; política comercial externa brasileira que proteja e reafirme as políticas de SAN no Brasil e no mundo, exclua o apoio à comercialização de alimentos estratégicos e que promovam o fortalecimento da agricultura familiar nacional; institucionalizar uma política de cooperação internacional no campo da SAN visando transparência, prestação de contas e efetiva participação social; articulação das agendas da agricultura com a nutrição por parte do grupo assessor do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial, sediado na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). O peso conferido à inserção internacional do Consea evidencia a estratégia de visibilização desta área e do fortalecimento de sua ação nacional se fazendo valer da legitimação externa.

8. Monitoramento da realização do DHA	PEC 047/2003 – convertida na Emenda Constitucional nº 64/2010; recomendação para que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.
---------------------------------------	--

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir das EMs, 2003-2015.

Nota-se que a primeira diretriz fortalece a dimensão da alimentação como direito universal, trazendo inclusive a relação da SSAN/DHA com políticas estruturantes como a Previdência e o PBF. As diretrizes que se seguem à primeira dispõem de pautas que expressam a diversidade e intersectorialidade do campo da SSAN/DHA.

A segunda diretriz é a que teve o maior número de EMs vinculadas, sendo a mais extensa quanto aos objetivos específicos, manifestando uma agenda defendida por um conjunto significativo de atores que compõem o campo da SSAN/DHA, o que evidencia um importante peso da representação dos setores relacionados com a agricultura familiar e agroecologia no Conselho. No âmbito mais geral da política de SAN, observa-se a crescente valorização das categorias de produtos da “sociobiodiversidade” e dos produtos do “extrativismo”, além dos produtos “tradicionais”.

As EMs vinculadas à terceira diretriz indicam que apesar da ocorrência de iniciativas importantes no campo da educação alimentar e nutricional, sobretudo na forma de publicações e campanhas que se notabilizaram pelos normativos diferenciados na orientação do consumo alimentar da população, elas estiveram mais nas mãos das organizações da sociedade civil em mobilização constante para lograr a regulação da publicidade de alimentos, pois as poucas iniciativas governamentais nessa direção têm sido obstaculizadas pela justiça por demanda dos meios de comunicação e das grandes corporações.

Nas EMs que tratam da quarta diretriz, nota-se a significativa ampliação dos segmentos sociais abarcados pelas políticas de SAN, especialmente a partir da III Conferência de SAN, em 2007, com a incorporação de indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, celíacos, portadores de anemia e anemia falciforme, deficientes físicos, comunidades de terreiro, ribeirinhos, pescadores profissionais e artesanais, agricultores familiares, extrativistas, atingidos por barragens, assentados e pessoas com necessidades especiais. Ademais, em 2008, o Consea encaminhou por meio de uma EM o documento “Terra e Direitos Patrimoniais” com o objetivo de apontar diretrizes para a construção de políticas para os povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de forma a lhes garantir os direitos patrimoniais, o uso sustentável da terra e a SobAl.

As EMs que discutem a quinta diretriz evidenciam um esforço para promover a dimensão nutricional e de saúde humana, em que registram-se esforços na direção de

construir uma estratégia intersetorial de enfrentamento do sobrepeso e da obesidade, sendo mais evidentes as ações diretas oriundas da área da saúde e menos exitosa a articulação entre consumo de alimentos saudáveis e transformações nos modelos de produção.

Em relação à sexta diretriz, as EMs informam que o Consea teve atuação estratégica, pois se converteu em uma instância de deliberação e avaliação obrigatórias de um dos principais programas de acesso à água – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – em que sobressai o papel desempenhado pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), rede que congrega mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas (ASA, 2017), responsável pela primeira formulação do projeto de cisternas rurais que no Governo Lula viria a se tornar programa governamental.

Foram várias as questões de âmbito internacional objeto de manifestações do Consea, relativas portanto à sétima diretriz, num período de significativa inserção do governo brasileiro em órgãos internacionais e em iniciativas de cooperação internacional na área da SAN, proporcionando mais visibilidade das ações e políticas públicas brasileiras no cenário internacional, traço marcante do Governo Lula com menor relevância no Governo Dilma. Elaborou-se o primeiro documento propondo uma agenda internacional do Consea envolvendo os temas “Integração regional com foco no Mercosul”, “Regimes internacionais”, incluindo as negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, e “Cooperação Sul-Sul e atuação nos organismos internacionais”.

Em relação a oitava diretriz, as EMs apontam que o Consea promoveu ampla mobilização social e política em prol da aprovação da PEC 047/2003, convertida na Emenda Constitucional nº 64/2010, com a inclusão do DHA no rol dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e recomendou que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação.

Outros temas que também aparecem nas EMs, embora não propriamente vinculadas a uma diretriz do I Plansan, merecem destaque pois reforçam em alguma medida a ideia da existência das estratégias de *layering* e visibilidade institucional supracitadas. São exemplos, EMs relativas a demandas de participação e controle social do PBF; recomendação da criação de um novo marco legal para as relações entre organizações da sociedade civil e poder público que envolva recursos públicos federais; elaboração do anteprojeto que resultou na Losan; recomendações para a implementação do Sisan. Observou-se a ampliação do marco legal da SAN com significativa emissão de instruções normativas, portarias e demais instrumentos sancionados. A questão orçamentária das ações e políticas de SAN também foi objeto de muitas EMs, cabendo destacar a iniciativa

do Consea de criar um instrumento de monitoramento das políticas públicas com a elaboração do “orçamento da SAN” que, mesmo sem ser peça oficial do orçamento da União, permitia ao Conselho reunir as políticas e ações que demandavam atenção.

## Considerações finais

A título de considerações finais, serão retomados três conjuntos de questões que orientaram a apresentação, neste artigo. Iniciando pela construção da SAN como problema público e sua entrada na agenda política nacional, observou-se que ela se deu por impulso do campo político da SSAN/DHA num contexto marcado pela redemocratização do país, retomada da “politização da fome” por movimentos sociais e a colocação do enfrentamento da fome como prioridade governamental a partir do primeiro Governo Lula. Ressaltou-se, também, que a entrada da SAN na agenda política trouxe para o primeiro plano antagonismos, conflitos de interesse e contradições que emergem quando as proposições aportadas pelo campo da SSAN/DHA passam a compor a política dos alimentos no Brasil na qual ruralistas, o conjunto do agronegócio e as grandes corporações sempre desfrutaram de condição hegemônica.

O segundo conjunto de questões diz respeito à montagem da agenda pública (*agenda setting*) e suas repercussões institucionais em razão da perspectiva de conjugar a promoção da intersetorialidade das ações governamentais e da participação e controle social. Argumentou-se ter sido uma montagem que aliou conceituação e prática com importante componente de aprendizagem, envolvendo a construção de uma arquitetura institucional que passou por gradativos ajustes não sem tensões entre concepções sobre como acomodar um objetivo (SAN) que se pretende intersetorial – intersetorialidade que não estava dada e tinha que ser construída – e quais os instrumentos mais adequados, sobretudo o mais visível deles para a transferência de renda e o formato da participação e controle social. Concluiu-se ser este um exemplo da combinação das estratégias de acomodação de camadas (*layering*), emulação e visibilidade institucional, conforme proposto por Arretche, Marques e Faria (2019).

Vinculada à questão anterior sobre montagem da agenda pública, as manifestações do Consea e sua correlação com as diretrizes do I Plansan revelam que a pauta das organizações, movimentos e redes sociais refletem-se nos posicionamentos do Conselho ao mesmo tempo que repercutem sobre elas. A diversidade de temas contemplados nas diretrizes e EMs evidencia o caráter da multidimensionalidade desta área e a ideia de *agenda setting*, na medida em que nota-se uma convergência de temas, ainda que essa incorporação na agenda também reflita a dimensão da política dos alimentos e expresse conflitos já que foram poucos os avanços em pontos críticos que envolvem nítidas

relações desbalanceadas de poder entre a sociedade civil e atores privados, como no caso dos transgênicos e agrotóxicos e a regulação da publicação de alimentos.

O terceiro e último conjunto de questões que finaliza as observações finais retoma o objetivo geral principal do esforço de pesquisa e analítico sobre as continuidades e descontinuidades nas políticas públicas de SAN no período analisado. Uma primeira conclusão de ordem geral é a de que a Segurança Alimentar e Nutricional foi uma área da política pública na qual ocorreram, a partir de 2003, importantes inflexões em virtude da prioridade que lhe foi conferida na agenda governamental com significativas repercussões em muitos dos setores de governo. Concluir pela incorporação da SAN na agenda política, ao mesmo tempo que são apontadas importantes ressalvas, obriga, desde logo, a evitar que sejam estabelecidas alternativas ou antinomias absolutas entre continuidades e descontinuidades. Estas devem ser percebidas em sua ocorrência simultânea nas muitas áreas que compõem a ação governamental, resultando em tensões e conflitos no interior dos governos. Pode, mesmo, haver correlações entre elas, por exemplo, quando descontinuar uma ação implica dar continuidade e até expandir uma outra que lhe compensa, ou, inversamente, quando a continuidade de uma ação implica descontinuar as que obstaculizam tal expansão. Portanto, é preciso identificar parâmetros para hierarquizar e, deste modo, aferir o real significado das continuidades ou descontinuidades. Alguns deles são mencionados a seguir.

Na incorporação da noção de SAN na agenda pública, a perspectiva da erradicação da fome, de inegável importância, sobressaiu num primeiro momento como expressão do grande apelo social e político e da urgência desse objetivo. Não obstante, a politização da fome e o seu enfrentamento direto foram acompanhados do empenho permanente do campo da SSAN/DHA e de setores de governo por ampliar a abrangência das políticas dando origem, não sem conflitos, a novas diretrizes de ação, instrumentos de política e institucionalidades. Este foi o caso da inflexão observada na orientação dos programas de enfrentamento da fome e da pobreza reunidos na Estratégia Fome Zero e na Política Nacional de SAN, que se pode caracterizar como descontinuidade, acompanhada da continuidade de políticas e programas que expressavam prioridades distintas, concorrentes e algumas contraditórias com aquelas contidas nas concepções representadas pelo campo da SSAN/DHA.

São comuns as referências à manutenção, pelo Governo Lula, da orientação da política macroeconômica vinda do Governo FHC, componente subjacente a vários dos aspectos conflitivos e mesmo contraditórios das ações governamentais relacionadas com a SSAN/DHA. Interesses econômicos e poder político setoriais bem estabelecidos, com muita afinidade com a condução da política macroeconômica, explicam a

continuidade do apoio a antigas concepções de desenvolvimento e de segurança alimentar, principalmente, ao modelo agrícola promovido pelo agronegócio do monocultivo de larga escala assentado em farto uso de agrotóxicos e crescente utilização de OGMs, com destacada participação na pauta de exportações do país. Acrescente-se a tímida quando não inexistente regulação da atuação das grandes corporações nacionais e estrangeiras, apoiadas pela propaganda de alimentos veiculadas por meios de comunicação igualmente sob frágil regulação pública. Pouco se fez diante da continuidade do processo histórico de concentração fundiária, destacando-se os conflitos territoriais que atingem o requisito essencial da SAN de diversos grupos populacionais como povos indígenas, comunidades quilombolas, trabalhadores sem-terra e ribeirinhos, entre outros.

Contudo, entre os governos FHC e Lula há um evidente processo de retomada da responsabilização do Estado perante os direitos sociais, não menos importante que a sempre lembrada continuidade na condução da política macroeconômica. Exemplificam essa afirmação a valorização continuada do salário mínimo e benefícios a ele atrelados, a promoção do emprego formal, a ampliação da transferência de renda, a amplitude dada ao apoio à agricultura familiar e a ressignificação do programa de alimentação escolar, ao lado da popularização de políticas de crédito. Um dos resultados dessa retomada foi o significativo aumento na renda auferido pelos setores mais pobres da população, repercutindo nos indicadores de fome, desnutrição e pobreza, ainda que as desigualdades de renda não tenham sido atenuadas na mesma intensidade, em particular com relação aos estratos de renda mais elevada da população. Verificou-se também que a prioridade do enfrentamento da fome e da promoção da SAN na pauta governamental brasileira, desde o início do Governo Lula 1, deu origem à criação de uma arquitetura institucional própria composta por ministérios e secretarias, organismo interministerial (Caisan) e espaços de participação social (Conseas), marcos legais, políticas, planos, programas e ações públicas.

A análise das continuidades e mudanças no âmbito da política pública tem como premissa as assimetrias de poder com a representação desigual de interesses econômicos e setores sociais no interior do Estado e na sociedade de modo geral, desigualdade em boa medida explicada e reproduzida por expressões de hegemonia socioeconômica, política e cultural. Assim, alguns dos desafios no âmbito da SSAN/DHA são persistentes por terem raízes profundas na formação social brasileira, enquanto outros aparecem como ameaças com natureza conjuntural, mas que podem ter efeitos duradouros. Sendo uma das sociedades mais desiguais do mundo, não é surpreendente que, apesar dos resultados alcançados na eliminação da fome endêmica, tenham

persistido indicadores elevados de fome em grupos sociais vulnerabilizados como povos indígenas, comunidades quilombolas e populações urbanas em extrema pobreza. Igualmente reflexo das desigualdades, as questões agrária e territorial seguiram no centro dos conflitos que afetam a reprodução social dos que têm vínculo direto com a terra e os territórios de sua identidade.

Por fim, os desafios globais e nacionais do momento presente, principalmente, a profunda reorientação em curso no país das políticas públicas e da própria institucionalidade representam uma espécie de teste de resistência da construção social da SAN aqui relatada e do campo político que se conformou em torno desta referência no país. Reafirma-se aqui a indicação da necessidade de avançar na pesquisa sobre os alcances do que foi logrado por impulso do campo da SSAN/DHA e seu acolhimento pelos governos Lula e Dilma, condição para avaliar as razões e a extensão da nova inflexão ocorrida desde a ruptura institucional, em 2016, com o golpe parlamentar que interrompeu o mandato da Presidente Dilma Rousseff e sua exacerbação com o Governo Bolsonaro.

O agravamento da crise econômica e política a partir de 2015-2016 e o advento da pandemia da Covid-19 fizeram retornar índices alarmantes de insegurança alimentar e fome na população brasileira, como demonstraram os inquéritos baseados na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar realizados pelo IBGE em 2017-2018 e pela Rede Penssan em 2020. As incertezas que pairavam sobre muitos espaços de formulação de políticas públicas e de participação social e pactuação vieram a se confirmar, no tema em análise, com o progressivo esvaziamento da capacidade de incidência do Consea e sua extinção logo no primeiro ato do Governo Bolsonaro, assim como a completa inoperância da Caisan. Ampliou-se um tipo de “municipalização” das políticas relacionadas com a SAN com formato assistencial-clientelista, intensificou-se a disputa de narrativas em torno da própria noção de segurança alimentar reivindicada pelos representantes do agronegócio, ganhou novo fôlego a perspectiva de negar-anular a diferenciação socioambiental e cultural dos modelos agrícolas expressa na categoria sociopolítica agricultura familiar, intensificaram-se as iniciativas conservadoras e eliminadoras de direitos no Congresso Nacional e houve nítido retrocesso na cooperação internacional Sul-Sul.

A inegável gravidade do contexto atual no Brasil não deve invisibilizar, porém, a continuidade da mobilização social promovida pelo campo da SSAN/DHA, componente constitutivo da política dos alimentos no Brasil. Cabe, portanto, finalizar retomando o argumento de Paarlberg (2010) sobre as similaridades, em cada país, da política dos alimentos com os demais tipos de políticas sob os respectivos regimes políticos. Considerar a relação de mão dupla da política dos alimentos com a política em geral

constitui boa chave de leitura dos aspectos comuns entre o que se passou no campo da SSAN/DHA e a política em geral no Brasil. Esta perspectiva vale tanto para a análise dos alcances das políticas de SAN no período aqui analisado quanto para “abrir” a premissa geral de desmonte das políticas públicas nesse campo a partir de 2016 naquilo que tem havido de continuidades, interrupções, redirecionamentos e ressignificações. Colocar em perspectiva histórica esse processo e as circunstâncias que regem a democracia participativa no Brasil, dada a relevância conferida à participação social, permite uma melhor avaliação retrospectiva do que foi feito nesse âmbito e da experiência vivenciada pelos atores envolvidos, assim como do que se pode vislumbrar de possibilidades no ainda muito incerto contexto atual.

## Referências

- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- ASA – Articulação Semiárido Brasileiro. *História*. 2017. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan*. 1. ed. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2011a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Plano Nacional de SAN 2012-2015*. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2011b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas*. Brasília: MDS; Sesan; Caisan, 2012.
- BURLANDY, Luciene. Um olhar sobre a intersectorialidade a partir da experiência de construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). *A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014. p. 105-120.
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comitês Gestores, Comitê Fome Zero. In: ROCHA, Marlene. *Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Seminário Pesquisa em SAN: relatório final*. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Presidência da República; Consea, 2014.
- COSTA, Christiane Gasparini Araújo. *Segurança alimentar e nutricional – significados e apropriações*. São Paulo: AnnaBlume; Fapesp, 2011.
- DUBOIS, Vincent. Os espaços sociais para a produção de políticas públicas – a noção de campo como ferramenta da sociologia da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick. (Orgs.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 135-152.

- FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar. Que alimentos (não) estamos comendo? Carta de Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DO FBSSAN, 7., 2013, Porto Alegre. *Anais...* FBSSAN: Porto Alegre, 2013.
- GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melaine; GOODMAN, Michael K. *Alternative Food Networks: knowledge, practice and politics*. Londres: Routledge, 2012.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- HERRING, Ronald J. How is food political? Market, state, and knowledge. In: HERRING, Ronald J. (Ed.). *The Oxford handbook of food, politics and society*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- HIRSCHMAN, Albert. *Passaggi di frontiera. I luoghi e le idee di un percorso di vita*. Roma: Donzelli, 1994.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins Publishers, 1995.
- LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH, 2012.
- MALUF, Renato S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MALUF, Renato S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. In: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar: políticas públicas e mercado agrícola*. Brasília: Conab, 2009. p. 109-120.
- MALUF, Renato S. Participação social e política dos alimentos no Brasil: elementos para uma reflexão a partir do Consea. In: SCHUBERT, Maycon NoreMBERG; SCHNEIDER, Sergio; TONIN, Jefferson (Orgs.). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. No prelo.
- MALUF, Renato S. O Consea na construção do Sistema Nacional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead, Especial 12. Brasília: MDA, 2010. p. 265-287.
- MALUF, Renato S.; REIS, Márcio Carneiro. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana (Orgs.). *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 15-42.
- MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de (Orgs.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.
- MOUFFE, Chantal. *On the political*. Abingdon: Routledge, 2005.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. 2012. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- PAARLBERG, Robert. *Food politics – what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- REIS, Márcio Carneio dos. Reflecting on counter-hegemonic strategies in food and nutritional security: notes on the Brazilian case. In: BONANNO, Alessandro; WOLF, Steven A. (Eds.). *Resistance to the neoliberal agri-food regime: a critical analysis*. Abingdon: Routledge; New York: Earthscan, 2018. p. 95-106.
- SILVA, José Graziano da. Entrevista. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- SOUZA, Patrus Ananias de. Entrevista. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Orgs.). *Fome Zero – a experiência brasileira*. Série Nead Especial. Brasília: MDA, 2010.
- TAKAGI, Maya. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 107 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286223>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Fome Zero: uma história brasileira*, v. 1. Brasília: MDS; Assessoria Fome Zero, 2010.
- THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, Rio de Janeiro, n. 58, p. 225-254, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>. Acesso em: 29 jul. 2021.
- ZIMMERMANN, Sílvia A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política*. 2011. 100 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

## Como citar

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Sílvia A.; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517-544, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## **O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e discontinuidades**

DOI: 10.36920/esa-v29n3-3

 Catia Grisa<sup>1</sup>

**Resumo:** O planejamento e os planos de ação consistem em momentos que os governos e as sociedades refletem sobre seus contextos e configurações, elaboram análises, projetam ações e agem a partir de representações e expectativas construídas. Particularmente, os Planos Agrícola e Pecuário (PAP) e os Planos Safra da Agricultura Familiar (PSAF) expressam as interpretações construídas sobre o meio rural e a agricultura; projetam os grandes temas e as preocupações da “agenda governamental”; apontam dispositivos legais e financeiros das políticas agrícolas na perspectiva de fazer frente aos desafios conjunturais, aos problemas identificados e às interpretações e expectativas construídas; e sinalizam aos agricultores e aos mercados as expectativas sobre a produção agrícola e pecuária. Analisados em uma perspectiva de longo prazo, estes documentos são importantes instrumentos para compreender o modo como a agricultura, o meio rural e os atores que dele fazem parte foram interpretados. O objetivo deste artigo consiste em analisar esses documentos durante três períodos específicos: governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (gestões 1995-1998/1999-2002), primeiro e segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Procura-se compreender o modo como os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar foram compreendidos, que instrumentos e ações foram direcionados para estes grupos sociais, e as continuidades e mudanças entre os diferentes governos. Os resultados apontam continuidades importantes em termos de ações e políticas públicas para o agronegócio entre os governos, sendo as discontinuidades mais expressivas no tratamento da agricultura familiar, a qual ganhou proeminência a partir do primeiro governo Lula. As considerações finais salientam a desigualdade no tratamento do Estado ao agronegócio e da agricultura familiar e a ausência de coerência entre os instrumentos de planejamento setorial.

**Palavras-chave:** política agrícola; planejamento; agronegócio; agricultura familiar.

**Abstract:** (*Family farming and the agribusiness sector planning in the FHC, Lula, and Dilma administrations*): continuities and discontinuities). Planning consists of moments when

<sup>1</sup> Professora nos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com.

governments and societies think about their contexts, conduct analyses, design actions and act based on representations and expectations. In particular, the Agriculture and Livestock Plans (PAP) and the Family Farming Crop Year Plans (PSAF) express interpretations of rural development and major issues in the policy agenda, indicate to farmers and markets expectations about agricultural and livestock production, and define the legal and financial provisions of agricultural policies. Analyzed from a long-term perspective, these documents are important for understanding the way in which agriculture, rural areas, and actors have been interpreted by governments. This article analyzes these documents over three specific periods - Fernando Henrique Cardoso's terms (1995-1998/1999-2002), Lula da Silva's terms (2003-2010) and Dilma Rousseff's first term (2011-2014) – seeking understand how the agribusiness sector and family farming were understood, which instruments and actions were aimed at these groups, and what were the continuities and changes between different governments. The results emphasize important continuities in terms of policies for agribusiness among governments, with the most significant discontinuities in the treatment of family farming, which gained in prominence after the first Lula government. The final considerations highlight the inequality in the State's treatment of agribusiness and family farming and the lack of coherence between sector planning instruments.

**Keywords:** agricultural policy; planning; agribusiness; family farming.

## Introdução

Uma definição recorrente de planejamento refere-se ao conjunto de ações que orientam “onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência” (DRUCKER, 1969). Ainda que o planejamento e os planos sejam “uma grande aposta sustentada em apostas parciais” (MATUS, 2006, p. 141), eles sinalizam e orientam uma trajetória almejada. Com efeito, um plano compreende “objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado número de anos” (CARDOSO JR.; MELO, 2011, p. 13).

Dialogando com a abordagem cognitiva de política pública,<sup>2</sup> poderíamos dizer também que o planejamento e os planos consistem em momentos que os governos e as sociedades refletem sobre seus contextos e configurações, elaboram análises, projetam ações e agem a partir de representações e expectativas construídas (MULLER, 2015). Trata-se de ideias, interpretações e projeções de ações para resoluções de problemas específicos (planos setoriais) e tentativas de ajustar e de colocar em coerência o conjunto do sistema social (plano nacional, plano governamental) de acordo com interpretações e representações que os governos e sociedades fazem deles mesmos (MULLER, 2015). Mesmo que o

---

<sup>2</sup> A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas enfatiza o papel das ideias, interpretações e crenças sociais na construção e implementação das ações do Estado. Tal abordagem analisa o modo como diferentes atores interpretam os problemas públicos e delineiam instrumentos a partir dessas interpretações (MULLER, 2008).

planejamento governamental brasileiro tenha passado por mudanças expressivas ao longo do século XX e início do século XXI (PARES; VALLE, 2006; CARDOSO JR., 2011; CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016; LIMA *et al.*, 2020), e seja ele orientado ao conjunto da sociedade (planos nacionais de desenvolvimento ou planos plurianuais) ou para setores específicos, essas dimensões de construção de representações e de trajetória almejada (ainda que incerta) continuam presentes.

Nessa perspectiva, o Plano Agrícola e Pecuário (PAP) e o Plano Safra da Agricultura Familiar (PSAF) expressam as interpretações construídas sobre o meio rural e a agricultura; projetam os grandes temas e as preocupações da “agenda governamental” (KINGDON, 1984); apontam dispositivos legais e financeiros das políticas agrícolas na perspectiva de fazer frente aos desafios conjunturais, problemas identificados e expectativas construídas; e sinalizam aos agricultores e aos mercados as expectativas sobre a produção agrícola e pecuária. Diferente dos Planos de Desenvolvimento dos anos 1950-80 ou dos Planos Plurianuais das últimas décadas, os planos setoriais (PAP e PSAF) são elaborados anualmente (ano agrícola – julho/junho), muito sensíveis à conjuntura política, social e econômica nacional e internacional, e com importante influência das ideias e representações de grupos de interesse e movimentos sociais. Trata-se de instrumentos importantes que deixam transparecer temas e questões prioritárias que entram na agenda do Governo Federal (e, de certo modo, das organizações que participam de sua construção) e passam a orientar a construção de trajetórias almejadas.

O PAP tem suas origens vinculadas ao Conselho Nacional do Café e ao Instituto do Açúcar e do Alcool, quando era denominado Plano Anual de Safra. O PAP aponta as principais questões e temas em debate e apresenta os instrumentos de política agrícola para resolução dos problemas da “agricultura comercial” (assim denominada nos documentos governamentais). A elaboração do PAP é protagonizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e representantes da categoria política do agronegócio (SAUER, 2008; DELGADO, 2012; BRUNO, 2014; POMPEIA, 2021), envolvendo consultas (formais e informais) a diversos atores vinculados ao setor agropecuário e a órgãos responsáveis pelas questões financeiras da União. A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), representantes da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, das 31 Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa, da Companhia Nacional de Abastecimento, do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional são alguns dos atores envolvidos nesse processo (BIANCHINI, 2012).

Elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no período de 2003 a

2016,<sup>3</sup> o PSAF sinalizava as perspectivas e orientações em termos de política agrícola para a categoria social e política da agricultura familiar (SCHNEIDER, 2006; SAUER, 2008). O PSAF era construído pelo MDA em diálogo com as principais organizações sindicais dos trabalhadores rurais e movimentos sociais rurais, considerando as suas pautas de reivindicações. Neste processo destacavam-se as reivindicações da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), da Confederação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf), da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Discussões realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) também contribuíam para sua elaboração e aperfeiçoamentos.

Analisados em uma perspectiva de longo prazo, os planos setoriais (PAPs e PSAFs) são importantes instrumentos para compreender o modo como a agricultura e o meio rural foram e são interpretados pelos governos e pelas organizações que participam da sua construção, os problemas identificados e a projeção de ações para sua resolução. Este artigo visa justamente analisar estes instrumentos de planejamento direcionados ao setor agrícola durante três períodos específicos: governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (gestões 1995-1998/1999-2002), primeiro e segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), e primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014).<sup>4</sup> Procurou-se compreender o modo como os segmentos do agronegócio e da agricultura familiar foram interpretados nesses documentos, os problemas e temas abordados, os instrumentos e ações direcionados para estes grupos sociais e as continuidades e mudanças entre os diferentes governos.<sup>5</sup>

Cabe salientar que, por diversas razões, algumas das ações anunciadas pelos instrumentos de planejamento setorial nunca foram institucionalizadas.<sup>6</sup> Ao mesmo tempo,

---

<sup>3</sup> Em maio de 2016, em meio a um conjunto de mudanças na estrutura política brasileira, o MDA foi extinto, e suas atribuições incorporadas ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, posteriormente, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada diretamente à Presidência da República. Mudanças políticas em 2019 alteraram novamente esses arranjos institucionais e as políticas para a agricultura familiar passaram, em grande medida, para a responsabilidade do Mapa. A partir de então, o meio rural e a agricultura brasileiros passaram a contar novamente apenas com um Plano setorial, o PAP.

<sup>4</sup> Este artigo é fruto do Projeto “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)”, desenvolvido no período 2013-2015, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O recorte temporal da análise foi delimitado considerando o período de emergência das políticas para a agricultura familiar (governo FHC) e o período enfatizado no projeto.

<sup>5</sup> Em termos metodológicos, o texto envolveu ampla pesquisa documental nos PAPs e Psafs, análise dos discursos dos Presidentes da República nos eventos de lançamento dos documentos, e diálogo com a literatura especializada.

<sup>6</sup> O artigo não teve como objetivo analisar as razões para a não institucionalização de certas políticas públicas e instrumentos. De todo modo, podemos apontar como elementos importantes as restrições financeiras impostas ao longo do ano agrícola; a emergência de dificuldades administrativas e resistências políticas; as mudanças nas prioridades governamentais, seja em decorrência de eventos inesperados que demandam maior atenção ou abrem

diversas ações e políticas públicas institucionalizadas e em execução no país não foram mencionadas nos PSAFs e PAPs. Com efeito, os PAPs e os PSAFs são análogos a “fotografias”, ou seja, são retratos da agricultura e do meio rural realizados pelo Estado (com mais ou menos diálogo com as organizações da sociedade civil) entre os meses de março a junho (período de suas construções). Mesmo que não deixem transparecer as intensas disputas políticas no momento de suas construções, tais instrumentos permitem visualizar interpretações sobre o agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial, expectativas delineadas e as continuidades e descontinuidades entre diferentes governos.

### **Temas, questões e interpretações nos PAPs nos governos de FHC**

Iniciada com o governo Collor e continuada pelo governo FHC, a primeira metade da década de 1990 foi permeada por iniciativas de combate à inflação (já realizadas, de modo mais intenso, desde meados dos anos 1980), pela busca da estabilização econômica, pela liberalização da política de comércio exterior, sobrevalorização da taxa de câmbio (a partir da criação do Real), redução das tarifas de importação, e pela desregulamentação das políticas de fomento industrial e agrícola.<sup>7</sup> Nesse contexto, prevalecia a interpretação – ou “referencial global”,<sup>8</sup> nos termos de Muller (2008, 2015) – de que o crescimento e a estabilidade econômica passavam pela redução da intervenção do Estado e liberalização dos mercados. Buainain e Souza Filho ratificam esta interpretação ao afirmar que:

orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 90 rejeita, pelo menos em teoria, a utilização de instrumentos que interfiram no funcionamento do mercado e sejam controlados pelo Estado. A proposta é exatamente reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda a extensão, um papel mais relevante para orientar os movimentos da economia. As intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas de mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado. (2001, p. 373)

Confluyente com esta interpretação e visando colocar o setor (agricultura) em coerência com o “global”, em toda a década, as principais ações de política agrícola utilizados basearam-se no crédito rural (de forma bem diminuta em relação às décadas anteriores e

---

“janelas de oportunidades” (KINGDON, 1984) para outras ações, seja por mudanças nas pautas dos próprios grupos de interesse e movimentos sociais.

<sup>7</sup> Para ilustrar estas medidas, cita-se a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater); a criação da Companhia Nacional de Abastecimento, a partir da fusão da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem); e a extinção do Empréstimo do Governo Federal (EGF) com opção de venda.

<sup>8</sup> O referencial global refere-se ao quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política. É “(...) a representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um momento dado” (MULLER, 2008, p. 65), e é em torno desta representação geral que vão se hierarquizar as diferentes representações setoriais.

privilegiando fontes não públicas de recursos), na securitização das dívidas do setor, na política de garantia de preços mínimos, e em novos instrumentos que articulam parcerias entre o governo e a iniciativa privada (como a Cédula do Produtor Rural, o Contrato de Opção de Venda, e o Prêmio para Escoamento de Produto) (LEITE, 2001; REZENDE, 2001; BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2001; DELGADO, 2012 – também ver Quadro 1). Como afirma Delgado (2012), foi um período de reformas na política agrícola no sentido de “desconstrução do “modelo” anterior” que orientou o projeto de modernização da agricultura, marcado pela forte intervenção do Estado na agricultura e na integração desta com a indústria”. Políticas públicas foram sendo minimizadas, apostando na estabilidade econômica e na competitividade do setor.

Em decorrência das medidas neoliberais, não tardou para a crise na agricultura e no rural ser notada e ser objeto de reflexões e de disputas interpretativas. Como relata Coelho, a valorização cambial e a concorrência com produtos importados foram elementos apontados como impactantes na renda da agricultura:

Recentemente, tanto na imprensa especializada, como nos meios acadêmicos e empresariais, tem havido muita discussão acerca do desempenho da agricultura nos últimos dez anos e notadamente após a implantação do plano de estabilização, em 1994. Alguns defendem o ponto de vista de que nesse período o setor agrícola foi prejudicado por um decréscimo significativo na renda agrícola, provocado por uma queda generalizada nos preços, importações predatórias e aumentos na produtividade, muito aquém dos obtidos nos grandes blocos agrícolas mundiais. Particularmente após o Plano Real, visto que foi a “âncora verde” do plano, o setor sofreu uma brutal transferência de renda para os consumidores, na forma de preços mais baixos para os produtos da cesta básica. Ademais, a produção interna não foi suficiente para garantir a estabilização ou queda (em termos reais) dos preços agrícolas, os quais teriam sido garantidos, nos níveis praticados, após a introdução da nova moeda, por um crescimento substancial nas importações. O resultado líquido teria sido uma crise na economia agrícola brasileira de grandes proporções, sintetizada na desestruturação da produção nacional de algodão e trigo, no baixo nível de capitalização do setor e no aumento no nível de desemprego. Segundo os defensores desse ponto de vista, o quadro se agravava mais ainda por uma política cambial equivocada, que levou a uma grande sobrevalorização do Real, prejudicando sobremaneira o desempenho das exportações agrícolas, facilitando as importações e em última instância sendo responsável pela queda nos superávits da balança comercial agrícola. Alguns economistas chegaram a estabelecer uma correlação direta entre a taxa cambial e a queda na renda da agricultura. (1997, p. 17)

Além da crise na agricultura, o desempenho da Balança Comercial Brasileira também começou a ser questionado. A partir de 1995, o saldo da balança comercial tornou-se negativo, agravando-se nos três anos seguintes. Segundo Delgado (2012, p. 88), “a crise econômica do final de 1998 obriga o governo a mudar o regime cambial”, sendo que ideias e

interpretações vinculadas ao “referencial global” desenvolvimentista<sup>9</sup> passaram a disputar o espaço político (COELHO, 1999; BASTOS, 2012). E de forma similar Coelho afirma que,

antes de adotar, a partir de janeiro, o sistema conhecido como câmbio livre, existiam duas correntes exercendo pressão sobre o governo no tocante à política cambial. A primeira, chamada desenvolvimentista, defendia a desvalorização imediata do real, dentro do pressuposto de que a moeda nacional estava sobrevalorizada. A outra sustentava a ideia de que o real precisava ser defendido a qualquer preço, mesmo considerando o elevado grau de exposição do Brasil ao risco devido ao problema do déficit público. (1999)

Adotado o “referencial global” desenvolvimentista – que ganharia mais espaço político e institucional e novos contornos nos anos 2000 –, “no 2º mandato de FHC se organiza uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo pelo setor primário, cujas características somente ficarão visíveis no final deste governo e início do seguinte” (DELGADO, 2012, p. 88). Neste contexto, para o autor, “relança-se a estratégia externa do agronegócio, reeditando em parte a política externa do período 1983/93”, pautada na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, e na geração de saldos comerciais expressivos (DELGADO, 2012, p. 88). A agropecuária, as exportações do setor e a ampliação no mercado internacional passariam a ser interpretados e projetados como eixos fundamentais de sustentação da economia nacional. Pautando-se por esta interpretação, Francisco Turra – ministro do Mapa na época, em artigo publicado na *Revista de Política Agrícola* referente ao Plano Safra 1998/1999 – conclamava e projetava as duas funções cruciais da agricultura: “abastecer o mercado interno e gerar divisas nas exportações”. Em análise afirmou que

os próximos cinco anos serão cruciais para a agricultura brasileira tanto no âmbito doméstico como no âmbito internacional. No âmbito doméstico para garantir a manutenção dos ganhos sociais e econômicos da estabilização e no âmbito externo para aproveitar a abertura do comércio internacional. Com seu imenso potencial agrícola, o Brasil tem condições técnicas de aumentar, significativamente, as exportações agrícolas, firmar novas posições no mercado internacional e tornar-se um dos grandes líderes no comércio mundial de alimentos e fibras. (TURRA, 1998, p. 57)

<sup>9</sup> Bastos (2012) identificou duas perspectivas desenvolvimentistas que ganharam espaço a partir da “falência da experiência neoliberal com FHC”, sendo elas, o desenvolvimentismo exportador do setor privado (novo desenvolvimentismo) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (social desenvolvimentismo). A primeira tem origens vinculadas ao grupo partidário de FHC e defendia uma taxa de câmbio competitiva para o equilíbrio de transações correntes e o equilíbrio industrial. Essa corrente desenvolvimentista “partilha com o neoliberalismo, em tom menor, a valorização do setor privado e das exportações como motores do crescimento e a desvalorização do papel do Estado como banqueiro e investidor, embora não desvalorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento” (BASTOS, 2012, p. 788). A perspectiva social desenvolvimentista encontrou mais diálogo nos governos Lula e Dilma, e sua ênfase foi no “mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos” (BASTOS, 2012, p. 793).

Similarmente, no discurso de lançamento do PAP 1999/2000, FHC referendava as expectativas em torno do crescimento das exportações agropecuárias, afirmando “Vamos avançar na exportação, precisamos avançar na exportação. No ano que vem, e esse avanço tem que ser preparado desde já, vamos precisar ter recursos ainda maiores e a agricultura tem sido a âncora, como assim se chamava, do real” (BRASIL, 1999a). Se a agropecuária foi a âncora verde da estabilidade econômica no Plano Real, nesse momento o setor do agronegócio foi convocado a ser a âncora verde do crescimento econômico. Confluyente com esta orientação e expressando a retomada da intervenção do Estado, o PAP 2000/2001 apresentou como uma de suas estratégias a “prioridade para segmentos e as culturas mais competitivas e importantes para a geração de renda, emprego, abastecimento interno e exportações, em função da evolução estrutural e conjuntural do agronegócio”, e como metas: a) aumento dos recursos programados para aplicação na agricultura; b) recuperação da participação governamental no total do financiamento agropecuário (de 22% para 32%); e c) incentivo à produção e ao incremento de produtividade para culturas estratégicas e/ou regiões específicas, com linhas de crédito favorecido (PAP 2001/2002. BRASIL, 2000). De forma mais evidente, as metas do PAP 2001/2002 eram “elevar as exportações do agronegócio de U\$\$ 19,7 exportados em 2000, para U\$\$ 20,9 bilhões em 2001 e U\$\$ 22 bilhões em 2002; elevar o saldo da balança comercial do agronegócio de U\$\$ 12,8 milhões, observados em 2000, para U\$\$ 15 bilhões no ano de 2001 e U\$\$ 17 bilhões no ano de 2002.” (PAP 2001/2002. BRASIL, 2001). Por sua vez, o PAP 2002/2003 já avaliava positivamente o desempenho da política agrícola no crescimento da agropecuária e das exportações.

Para atender as expectativas e trajetória almejadas, as principais ações anunciadas no planejamento setorial durante os anos 1999-2003 foram: incremento dos recursos do crédito rural (custeio, investimento e comercialização); criação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) no ano 2000 e contínuos aperfeiçoamentos em seus normativos; modificações no Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural)<sup>10</sup> visando ampliar o acesso a ele; continuidade e aperfeiçoamento nos instrumentos de comercialização (reajuste nos preços, criação da Cédula de Produto Rural – CPR com liquidação financeira); e criação dos Programas de Plantio Comercial de Florestas (Propflora) (2000) e de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop) (2000) (Quadro 1).

---

<sup>10</sup> Enquanto uma linha de crédito, o Proger Rural foi criado ainda em 1995 e estava direcionado a agricultores que utilizassem predominantemente mão de obra familiar, não tivessem área superior a quatro ou seis módulos fiscais, apresentassem, no mínimo, 80% da renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal, residissem na propriedade ou em aglomerado urbano próximo, e possuísem renda bruta anual de até 48 mil reais.

É importante notar que os PAPs sinalizavam ações de política agrícola para o conjunto dos agricultores brasileiros, explicitando no instrumento (quando fosse o caso) as especificidades direcionadas para a agricultura familiar, os minis e pequenos produtores rurais, e demais agricultores. No PAP 1994/1995, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) – marco importante na história das políticas para a agricultura familiar (SCHNEIDER, CAZELLA; MATTEI, 2021 – já apareceu incorporado ao documento, anunciando as condições creditícias para a categoria social. Os Planos 1996/1997, 1998/1999 e 1999/2000 igualmente dedicaram espaço, ainda que marginalmente, à apresentação das inovações direcionadas à agricultura familiar (Quadro 1). Nesse período, os discursos de FHC acentuaram a ampliação da capilaridade e as melhorias nas condições de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), visando incorporar produtiva e economicamente a agricultura familiar.

Cabe destacar que, no PAP 1999/2000, as ações para a agricultura familiar foram interpretadas no contexto do “Novo Mundo Rural”, o qual buscou integrar as ações para os assentamentos de reforma agrária (Procera) e a agricultura familiar (Pronaf) e promover novos mecanismos de acesso a terra e o desenvolvimento de atividades não agrícolas. Contestado por parte de estudiosos do mundo rural e de movimentos sociais (BRUNO; DIAS, 2004; MEDEIROS; LEITE, 2004; PEREIRA, 2005),<sup>11</sup> o PAP interpretava que a extinção do Procera e a incorporação dos assentados da reforma agrária no Pronaf, o fortalecimento do Programa Banco da Terra e o financiamento de atividades não agrícolas promoveriam a emancipação dos assentados da reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar de acordo com as interpretações do que seria o novo mundo rural.

Ainda que presente nos discursos presidenciais de lançamento dos PAPs, a agricultura familiar e o Pronaf foram raramente citados nos documentos dos Planos 2000/2001, 2001/2002 e 2002/2003, estando ausente a descrição das condições creditícias que orientariam o Programa. O fato do MDA ter sido criado em 1999 – cabendo a este as ações para a agricultura familiar (incluído o Pronaf) –, provavelmente é o elemento explicativo para tal ocorrência. No entanto, a omissão da agricultura familiar no planejamento setorial deixa transparecer que os problemas públicos relativos à categoria social e à própria categoria social não eram prioridades para o Mapa e para o governo. A dualidade da agricultura brasileira viria a ser manifesta de maneira mais evidente (ainda que sempre desigual) nos anos seguintes.

---

<sup>11</sup> Conforme Pereira (2005), as famílias assentadas argumentaram em torno de suas peculiaridades, as quais não seriam contempladas caso os assentados fossem integrados ao Pronaf. “(...) enquanto no Procera [os assentados] tinham uma linha de crédito especial, uma metodologia e recursos assegurados, agora, estariam em comum com todos os pequenos agricultores e assim, aumentariam as dificuldades para obtenção de crédito rural, pois teriam que disputar os mesmos recursos” (PEREIRA, 2005, p. 53). Ademais, os movimentos sociais interpretavam que a incorporação dos assentados ao Pronaf seria uma forma de enfraquecer a reforma agrária.

**Quadro 1 – Quadro-síntese das principais medidas presentes nos PAPs no primeiro e segundo mandato do Presidente FHC**

Ano Agrícola	Recursos e condições do crédito rural	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos
1995 - 1996 <sup>12</sup>	R\$ 5,65 bilhões	Criação do Contrato de Opção de Venda e Prêmio de Escoamento do Produto. Securitização das dívidas agrícolas.
1996 - 1997	Recursos para crédito de custeio R\$ 5,6 bilhões	São destacadas medidas relacionadas à PGPM, ao crédito de custeio e ao Proagro. Referência ao Pronaf, que neste ano anunciou taxa de juros do crédito de custeio de 9% e do crédito de investimento de TJLP (taxa de juros de longo prazo) + 6%.
1997 - 1998 <sup>13</sup>	Crédito de custeio: R\$ 8,5 bilhões	–
1998 - 1999	Mais de R\$ 10 bilhões; taxa de juros 8,75% a.a.	Redução de alíquotas no Proagro; manutenção e ampliação dos instrumentos de apoio à comercialização, como o Contrato de Opção, Prêmio de Escoamento da Produção (PEP), EGF/SOB e Cédula de Produto Rural (CPR). Pronaf: R\$ 2,05 bilhões, com taxa de juros de 5,75% a.a. no crédito de custeio e TJLP + 6% a.a. no crédito de investimento (TURRA, 1998).
1999 - 2000	R\$ 13,1 bilhões; taxa de juros custeio e investimento 8,75a.a.	Criação do Proleite destinado a investimento em máquinas, equipamentos e outras tecnologias de ponta para os produtores de leite. Anúncio de ações para a agricultura familiar no contexto do “Novo Mundo Rural”: a) Pronaf: taxa de juros do crédito de custeio 5,75% a.a., taxa de juros do crédito de investimento 9,8% a.a.; b) integração do Pronaf e do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procerá).
2000 - 2001	Recursos anunciados R\$ 11,3 bilhões; maior taxa de juros 8,75%	Financiamento do Prêmio do Seguro Rural; criação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota); criação do Programa de Sistematização de Várzeas, Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas, Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Tilápias, Camarões Marinhos e Moluscos, Programa de Apoio à Fruticultura, Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Vitivinicultura, Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura, Programa de Desenvolvimento da Cajucultura, e Programa de Desenvolvimento da Apicultura.
2001 - 2002	Recursos anunciados R\$ 14,7 bilhões	Criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura, Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura, Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedade Rurais; Proger Rural Rotativo.
2002 - 2003	Recursos anunciados R\$ 21,7 bilhões	Criação do Programa de Apoio à Agricultura Irrigada, Programa de Plantio Comercial de Florestas, Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária; Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaucultura, Programa de Erradicação da Brucelose e Tuberculose Animal; Alteração dos critérios para enquadramento dos produtores aos Proger Rural (módulos fiscais e renda bruta anual).

**Fonte:** Elaborado pela autora.

<sup>12</sup> Fonte das informações sobre o Plano 1995/1996: Rezende (2001).

<sup>13</sup> Fonte das informações sobre o Plano Agrícola e Pecuário 1997/1998: Ipea (1997).

## Temas, questões e interpretações nos PAPs e PSAFs nos governos Lula

A partir da vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, um novo “referencial global” (que já apresentava elementos no final do segundo mandato do Presidente FHC) ganhou espaço político e institucional (GRISA, 2018). Diferente do neoliberalismo dos anos 1990, retomou-se o papel do Estado na orientação do desenvolvimento, cabendo a ele atribuições como: manter a estabilidade macroeconômica; promover ações de crescimento econômico orientadas para o mercado interno e para a inserção no mercado internacional; criar políticas que estimulassem a competitividade industrial (sobretudo via isenções fiscais); promover políticas de crédito para produção e para o consumo; atuar na área social com os objetivos de reduzir a pobreza e as desigualdades; e promover o consumo de massa, ganhando importância, neste sentido, o estímulo ao emprego formalizado, a valorização do salário mínimo e a intensificação de programas de transferência e geração de renda (BOITO JR., 2012; BASTOS, 2012, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2016).

Esse novo referencial modificou e inseriu novos elementos no planejamento setorial e na política agrícola, mas igualmente significou continuidades na forma de intervenção do Estado no setor. Coerente com as orientações e demandas do neodesenvolvimentismo (BASTOS, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2016), a principal continuidade foi o fortalecimento da “economia do agronegócio” (DELGADO, 2012), centrada na expansão produtiva e na exportação de produtos primários. A agropecuária foi tornando-se cada vez mais central na economia brasileira e foi delineada uma trajetória de crescimento para os anos vindouros. No discurso de lançamento do PAP 2003/2004, o Presidente Lula afirmou:

Neste Plano, (...) estão definidos os mecanismos para que o Brasil tenha, no ano que vem, uma safra ainda maior do que a deste ano. (...) Hoje o agronegócio é responsável por 29% do PIB brasileiro, por 41% de nossas exportações e por 37% dos empregos gerados no nosso país. No que depender do Governo, esses percentuais serão ainda maiores nos próximos anos. (...) e as medidas que eu vou anunciar agora vão levar a agricultura brasileira a ampliar a oferta de alimentos no país e a conquistar cada vez mais mercados no mundo. (BRASIL, 2003b)

A importância do setor do agronegócio na economia nacional também foi enaltecida no lançamento do PAP 2009/2010, ainda em um contexto de crise internacional dos alimentos:

(...) este país finalmente vai ser o celeiro do mundo, é inexorável. Porque tem mais chinês comendo, tem mais africano comendo, mais brasileiro comendo. E quando você olha o mapa do mundo, você percebe que não tem um país que tem a quantidade de terra pronta para a agricultura como tem o Brasil, que tem sol o ano inteiro, que tem chuva, que tem uma

série de coisas, tecnologia de ponta. (...) Portanto, o que eu quero é o seguinte: pelo amor de Deus, gente, plantem, plantem, plantem, porque o Brasil vai precisar e muito, da nossa agricultura, para que a gente saia desta crise mais forte e muito mais robusto. (BRASIL, 2009)

Para o fortalecimento desta “economia do agronegócio”, anunciava-se como medidas fundamentais: a) a preservação da estabilidade econômica; b) a continuidade e a ampliação da oferta de crédito rural, com condições creditícias cada vez mais favoráveis (Quadro 2); c) a continuidade e o incremento nas ações de infraestrutura, notadamente com as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007, quando mudanças em termos de rodovias, ferrovias, hidrovias e portos passaram a receber ênfase e ganhar mais espaço nos documentos; e d) a criação de novos instrumentos com a participação da iniciativa privada, como o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Certificado de Depósito Agropecuário e Warrant Agropecuário, Contrato de Opção de Venda de Produto Agrícola pelo Setor Privado, Contratos de Opção de Compra dos Estoques Públicos e Letras de Crédito do Agronegócio (Quadro 2).

Concomitante à continuidade da “economia do agronegócio”, algumas mudanças apareceram no planejamento setorial com o governo Lula. Coerente com os problemas públicos que o Programa Fome Zero procurava abordar (INSTITUTO CIDADANIA, 2010), o PAP 2003/2004 sinalizou para o “incentivo à produção de alimentos básicos e recomposição dos estoques públicos”. Por meio de um conjunto de medidas – como aumento de crédito para os produtores de arroz, feijão, milho, mandioca e sorgo; maior volume de crédito para pequenos e médios produtores (Pronaf; Proger); fixação de preços mínimos de garantia e execução da PGPM/AGF; e aquisição direta de produtos da agricultura familiar para atender o Programa Fome Zero –, afirmava-se que, “sem qualquer discriminação ou desatenção com os produtos importantes da pauta exportadora do agronegócio – fonte permanente e importante de emprego e renda –, é essencial que o Governo Federal estimule a produção dos alimentos básicos no Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004” (PAP 2003/2004. BRASIL, 2003a).

No entanto, nos documentos dos PAPs seguintes, estas dimensões da produção interna de alimentos e da retomada dos estoques públicos foram arrefecidas, retornando com ênfase no planejamento governamental em 2008, com a crise internacional de alimentos, naquele ano interpretada como uma possibilidade de inserção diferenciada do agronegócio no mercado internacional. Neste momento, avaliava-se que:

O crescimento da economia mundial nos últimos anos tem sido acompanhado pelo aumento do consumo de alimentos, principalmente em países como a China, Índia, Rússia, Brasil e outros asiáticos. Além

disso, os Estados Unidos tem direcionado parte de sua safra de milho para a produção de etanol. A Europa está substituindo áreas de lavouras por culturas como a canola, utilizada para produzir biocombustível. Em razão dessa conjuntura, as perspectivas são de continuidade da redução dos estoques e de crescimento da produção inferior às necessidades de consumo. (...) O Brasil é um dos poucos países do mundo que produz o suficiente para abastecer a demanda interna, em crescimento e, ao mesmo tempo, é o país que mais cresce no mundo em geração de excedentes. (...) o Brasil ocupa uma posição privilegiada e está preparado para transformar a nova conjuntura de alta demanda por alimentos e maior cotação, em oportunidade. Dar condições ao Brasil de aproveitar esse cenário é propósito da agenda prioritária do Governo Federal e o Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009, o suporte para que se atinja essa meta. (PAP 2008/2009. BRASIL, 2008a)

Para responder a esse cenário, o plano contava com medidas gerais, destacando-se, principalmente, a reestruturação da dívida agrícola, a expansão de recursos do crédito rural, o aumento dos recursos destinados ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro rural, e o fortalecimento da média agricultura por meio de alterações no Proger Rural (Quadro 2). Em relação ao abastecimento alimentar interno, destacava-se a proposta de elevar os estoques públicos, passando de 1,5 milhão de toneladas em 2008 para 6 milhões em 2009, superando os 4 milhões de toneladas de 2006 – ano em que houve a maior quantidade de produtos em estoques públicos desde o início do governo Lula (PAP 2008/2009. BRASIL, 2008a).

Outra mudança ocorrida durante os dois mandatos do governo Lula refere-se à inclusão (ou retomada, se considerarmos o Programa Nacional de Álcool – Proálcool, na década de 1970) do tema da agroenergia na política agrícola, anunciada no PAP 2005/2006, mas cujas ações começaram a ser realizadas ainda em 2004. Nesse ano, o Mapa criou o Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia (readequação do Departamento do Açúcar e do Álcool), elaborou o Plano Nacional da Agroenergia, criou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, e iniciou ações em relação ao etanol. Em anos agrícolas seguintes, estendendo-se no primeiro governo Dilma, o tema continuou sendo pautado, com crescente atenção governamental. Em 2008, durante a crise internacional de alimentos, o Mapa sustentou que o país “produz energia limpa, por meio do etanol, sem comprometer a produção de alimentos” (PAP 2008/2009. BRASIL, 2008a). A agroenergia era destacada como um setor promissor nos mercados nacional e internacional, sendo que diversas medidas foram anunciadas para promovê-lo: publicação do zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, lançamento do Programa Nacional de Produção da Palma de Óleo, modificações creditícias em programas para beneficiar este cultivo, cursos de especialização para técnicas agrícolas no apoio a cadeias produtivas oleaginosas, e criação do Programa de Financiamento à

Estocagem de Etanol Combustível (PAP 2010/2011. BRASIL, 2010). No governo Dilma, novas medidas foram anunciadas para o segmento da agroenergia, dando sequência à trajetória iniciada nos governos Lula.

A partir do PAP 2005/2006, o tema da integração lavoura-pecuária-floresta também entrou no planejamento setorial como uma estratégia importante para a promoção da “sustentabilidade econômica e ambiental da produção”, sendo que as atividades relacionadas à temática (e ao plantio direto) passaram a contar com tratamento diferenciado em linhas de crédito rural (limites e taxas de juros). O PAP 2005/2006 salientava que:

Diante das vantagens representadas pela integração – para os produtores, meio ambiente e sociedade em geral – do potencial do país como exportador de produtos agropecuários e da necessidade de se criar meios para evitar a expansão do desmatamento na região amazônica, o Mapa está trabalhando para aprovar linhas de crédito específicas para estimular ainda mais a utilização deste sistema de produção. (PAP 2005/2006. BRASIL, 2006, p. 26)

No PAP 2006/2007 as atividades de integração lavoura-pecuária ganharam uma linha de crédito específica, o Programa de Integração Lavoura Pecuária, que, posteriormente, transformou-se em Programa Produção Sustentável do Agronegócio e, em 2011, foi incorporado ao Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Como será mencionado a seguir, ao longo dos anos, o planejamento setorial foi demonstrando mais preocupações com a sustentabilidade, manifesta principalmente em algumas noções e perspectivas específicas.

A partir do início do governo Lula, o planejamento governamental começou a voltar-se também aos “médios produtores rurais” – categoria assim denominada pelo poder público –, os quais, em anos seguintes e na Gestão de Dilma Rousseff, ganharam mais atenção do Governo Federal. Dando sequência ao Proger Rural e à expansão do seu público beneficiário (agricultores até 15 módulos fiscais – 2002), o governo de Lula passou a promover a “ascensão econômica dos pequenos e médios produtores, muitos dos quais egressos do Pronaf”, por meio de maior disponibilidade de recursos para este grupo específico e de mudanças creditícias (PAP 2003/2004. BRASIL, 2003a). No PAP 2010/2011, a orientação aos médios produtores ficou ainda mais evidente com a conversão do Proger para o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), “novo programa [que] coloca o médio produtor rural como prioridade e conta com R\$ 5,65 bilhões” (PAP 2010/2011. BRASIL, 2010).

Se a expansão do agronegócio foi fundamental na estratégia neodesenvolvimentista, também se tornou importante o fortalecimento das políticas para a agricultura familiar ou “pequenos agricultores” – como é referido nos documentos do Mapa com frequência.

Além de atender demandas dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, construir e implementar políticas para a categoria social significava – em diálogo com o referencial global –, por um lado, estimular a modernização e “consolidação” da agricultura familiar, fortalecendo-a para a competitividade no mercado nacional e internacional; e, por outro, contribuir para a redução da pobreza rural, promoção da cidadania e inserção dessa população no mercado de consumo (GRISA, 2018).

O lançamento dos PSAFs a partir de 2003 foi um marco para essas mudanças. Tendo em vista que a agricultura familiar dispunha de pouco espaço nos PAPs e sendo objeto de atuação principalmente do MDA, a opção política foi por construir, a partir deste Ministério, um instrumento específico de planejamento para a categoria social.<sup>14</sup> Para a agricultura familiar, esta foi uma mudança simbólica e política importante. A partir de 2003, todos os anos os agricultores depararam-se com o lançamento, quase concomitante, de dois Planos setoriais direcionados para grupos sociais específicos, ainda que não exclusivos. No lançamento do PAP 2004/2005, o Presidente Lula assim se manifestou: “Nós estamos conseguindo fazer crescer, e muito, as nossas duas agriculturas, a do agronegócio e a familiar, ambas indispensáveis e complementares ao desenvolvimento do Brasil, gerando cada vez mais trabalho, renda e riqueza” (BRASIL, 2004).

A partir de interpretações sobre a necessidade de inserir a agricultura familiar nos mercados nacionais e internacionais, bem como melhorar as condições de vida da agricultura familiar, um amplo conjunto de políticas foi delineado e, provavelmente, esta tenha sido uma das mudanças mais importantes no planejamento setorial em relação ao governo FHC. Dentre as principais ações anunciadas para a agricultura familiar (Quadro 2), destacaram-se:

a) seguindo uma “lógica” bastante similar ao PAP (BIANCHINI, 2012), os PSAFs elegeram o crédito rural como o principal instrumento de política agrícola. As “novidades” em relação ao Pronaf sempre ocuparam espaço predominante nos documentos, sendo geralmente o primeiro instrumento a ser apresentado. Esta importância conferida ao Pronaf deve-se ao fato desse ser a principal política agrícola para a agricultura familiar (em termos de recursos aplicados, número de contratos realizados, e capilaridade nacional), contribuir na estruturação econômica de parte da categoria social e ser o foco principal das reivindicações das organizações sindicais e sociais (PICOLOTTO, 2011; GRISA; SEMINOTTI, 2018). As principais mudanças

---

<sup>14</sup> Além da trajetória de fortalecimento da categoria social iniciada com o Pronaf, contribuíram para esta ruptura no planejamento setorial as discussões realizadas no Consea. Recém restabelecido, o Consea começou a discutir diretrizes para as áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar, sendo um dos seus primeiros trabalhos o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004”. Influenciado pelo documento, o governo brasileiro iniciou o lançamento do “Plano Safra da Agricultura Familiar”.

perpassaram ampliação significativa dos recursos do Programa e dos limites de financiamento por agricultor familiar e pessoa jurídica da agricultura familiar, redução das taxas de juros, e criação de novas linhas (Pronaf Agroecologia, Mulher etc.) e Grupos (Grupo E e V). Dentre essas mudanças, é importante destacar a criação, em 2008, da linha Mais Alimentos destinada à aquisição de máquinas, equipamentos e veículos utilitários, em um contexto internacional de crises financeira e dos alimentos. Esta linha contribuiu para gerar alterações tecnológicas expressivas na agricultura familiar, nomeadamente naquela localizada no Sul do Brasil. Sinalizando a expectativa de modernizar a agricultura familiar, o Presidente Lula afirmou: “Essa ideia de cultura apenas de subsistência, em que um cidadão planta uma mandiocazinha (...) isso tem que acabar. Nós temos que dar às pessoas a dimensão de sua capacidade produtiva. (...) A ideia é levar tecnologia e modernização à agricultura familiar” (BRASIL, 2008b).

b) considerando as dificuldades de comercialização e a necessidade de geração de renda para a agricultura familiar, os PSAFs avançaram na criação e aperfeiçoamento de mercados institucionais para a agricultura familiar, por meio de dois instrumentos principais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), estabelecido em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar que, em 2009, instituiu que, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinados ao Programa, devem ser aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar;

c) complementarmente ao Programa Garantia Safra, criado ainda no governo FHC, em 2004 e 2006 o Governo Federal criou dois mecanismos nacionais para proteger a produção familiar contra elementos do clima, doenças e pragas sem método difundido de prevenção e controle, e contra a desvalorização dos preços dos produtos financiados. Trata-se do Seguro da Agricultura Familiar – Seaf (também denominado Programa de Garantia da Atividade Agropecuária Mais – Proagro Mais) e do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar – PGPAF;

d) similarmente ao PAP, o tema da agroenergia também “entrou” no PSAF 2005-2006 e seguiu em anos posteriores, seja via linhas de créditos diferenciadas para cultivos direcionados à produção de biodiesel e etanol, seja via selo “combustível social” concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirir matéria-prima e assegurar assistência técnica aos agricultores familiares, beneficiando-se, em contrapartida, de incentivos comerciais, financiamentos e alíquotas diferenciadas de PIS/Pasep e Cofins. Ainda que o PNPB não seja uma política exclusiva da agricultura familiar, ele fornece um tratamento específico à categoria social por meio do selo “combustível social”, privilegiando também regiões mais empobrecidas e determinados

cultivos (soja, mamona, dendê, girassol, entre outras);

e) fortalecimento da assistência técnica e extensão rural com a transferência do Departamento de Assistência e Extensão Rural (Dater) do Mapa para o MDA, em 2003; criação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), cujo principal instrumento é o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater); promulgação da Lei Geral de Ater em 2010, definindo os princípios, objetivos e beneficiários, disciplinando o credenciamento e a forma de contratação das entidades executoras de Ater, bem como o acompanhamento, o controle, a fiscalização e a avaliação dos resultados da execução do Pronater; modificação nos instrumentos de contratação das organizações que prestam serviços de Ater; e ampliação dos recursos disponibilizados à política pública;

f) fortalecimento das ações relativas às agroindústrias, com mudanças em linhas específicas do Pronaf (Pronaf Agroindústria), criação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), e estabelecimento do Selo da Agricultura Familiar;

g) fortalecimento das ações direcionadas à agroecologia, seja por meio de mudanças recorrentes nas Linhas Pronaf Agroecologia, Semiárido, Floresta e Eco; seja por meio de instrumentos de apoio à comercialização de produtos da sociobiodiversidade; ou ainda por meio dos mercados institucionais e de ações específicas de Ater.

## **Temas, questões e interpretações nos PAPs e PSAFs no governo Dilma**

Em grande medida, o primeiro governo da Presidente Dilma deu sequência à política econômica neodesenvolvimentista dos governos Lula e ao viés agrário-exportador, sendo observadas várias continuidades no planejamento setorial. No que se refere aos PAPs, a promoção da “economia do agronegócio” continuou sendo o elemento principal da política agrícola. Um dos objetivos do PAP 2011/2012 consistia em “expandir de 161,5 milhões para 169,5 milhões de toneladas a produção de grãos, fibras e oleaginosas. Esse aumento de 5% vai assegurar o abastecimento interno, contribuindo para maior regularidade nos preços, bem como para ampliar os excedentes exportáveis, com consequente geração de divisas para o país” (PAP 2011/2012. BRASIL, 2011a, p. 11). De forma similar, a política agrícola do PAP 2014/2015 delineava aumento da produção nacional, incremento da inserção da agropecuária no mercado internacional e continuidade da participação do Estado, notadamente em crédito rural e infraestrutura e logística (PAC 2).

No plano externo, a competitividade da agricultura brasileira tem assegurado a crescente inserção do país no mercado agrícola internacional, inclusive nos últimos anos, marcados por um cenário de crise em importantes países consumidores e redução no ritmo de crescimento da demanda mundial. E o Brasil se destaca cada vez mais como um

dos principais produtores e exportadores de produtos agropecuários. O desempenho interno e externo da agropecuária, assim como o do agronegócio, cujas exportações em 2013 atingiram a cifra recorde de US\$ 100 bilhões, tem contribuído de forma relevante para a estabilidade e crescimento da economia. Esse desempenho pelo setor tem sido reforçado pelo aprimoramento da política agrícola e pelas políticas públicas voltadas notadamente para as áreas de infraestrutura. (PAP 2014/2015. BRASIL, 2014a, p. 1).

## Quadro 2 – Quadro-síntese das principais medidas presentes nos PAPs e PSAFs no primeiro e segundo mandato do Presidente Lula

Ano Agrícola	Recursos e condições do crédito rural	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos	Recursos e condições do Pronaf	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos
2003 - 2004	R\$ 27,1 bilhões	Anúncio de Novo Programa de Investimento para Pequenos e Médios Produtores; reunião dos programas de armazenagem (Proazem) e irrigação (Proirriga) no Programa Moderinfra; junção dos Programas Prossolo, Propasto e Sisvárzea no Moderagro; reunião dos Programas Profruta, Prodevinho, Procaju e Procacau no Prodefruta; agrupamento dos Programas de Desenvolvimento Prodecap (caprinocultura), Prodamel (apicultura), Prodeflor (floricultura) e Aquicultura no Prodeagro; anúncio da recomposição dos Estoques Públicos.	R\$ 5,4 bilhões	Criação Pronaf Alimentos; lançamento das linhas Pronaf Semiárido, Agroecologia, Mulher, Jovem Rural, Máquinas e equipamentos, Turismo da Agricultura Familiar, e Biodiversidade; criação do Grupo E; criação do PAA; anúncio de mecanismos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (Empréstimo do Governo Federal – EGF e Aquisição do Governo Federal – AGF) para a agricultura familiar; renegociação das dívidas dos agricultores familiares.
2004 - 2005	R\$ 39,45 bilhões	Linha de crédito da Finame Especial do BNDES para investimentos pelas empresas prestadoras de serviços de armazenagem; criação de novos instrumentos em interação com o setor privado: Certificado de Recebíveis do Agronegócio, Certificado de Depósito Agropecuário e Warrant Agropecuário (CDA e WA), Letra de Comércio Agrícola, Contrato de Opção de Venda de Produto Agrícola pelo Setor Privado (Opção privada), Contratos de Opção de Comprados Estoques Públicos; Programa de Subvenção do Prêmio de Seguro Rural.	R\$ 7 bilhões; maior taxa de juros 7,15%	Criação da linha Pronaf Cota- Partes; criação de linha do Pronaf para custeio das agroindústrias; criação de uma nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural; regionalização dos Planos Safra.
2005 - 2006	R\$ 44,35 bilhões	Institucionalização das Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) e do Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), e criação dos Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), do Agrinorte ou Nota Comercial do Agronegócio (NCA); entrada dos temas de integração lavoura-pecuária-floresta e da agroenergia; criação do Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico)	R\$ 9 bilhões	Ações de estímulo à diversificação da produção para produtores de fumo; crédito para oleaginosas destinadas à produção de biodiesel.
2006 - 2007	R\$ 50 bilhões	Criação de uma linha de crédito específica para a integração lavoura-pecuária (ILP); lançamento do Plano Executivo para o Desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal.	R\$ 10 bilhões	Renegociação de dívidas dos agricultores familiares; constituição de um Grupo de Trabalho para definição de uma política de comercialização para a agricultura familiar; implantação do Suasa; criação da modalidade Formação de Estoque no PAA; anúncio da criação do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF); anúncio da Lei da Agricultura Familiar.

2007 - 2008	R\$ 58 bilhões; maior taxa de juros 6,75%	Medidas de renegociação das dívidas; unificação dos programas Prodefruta, Moderagro e Prodeagro no Modeagro; redução das tarifas de importações de fertilizantes; anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para solucionar “gargalos logísticos” que enfrenta a agropecuária nacional.	R\$ 12 bilhões; maior taxa de juro 5,5%	Criação da linha Pronaf Eco.
2008 - 2009	R\$ 65 bilhões	Criação do Programa Produção Sustentável do Agronegócio (Produsa) com o objetivo de estimular a recuperação de áreas degradadas e fomentar a adoção de sistemas sustentáveis (incorporou o Prolapac e itens do Moderagro relacionados à conservação e recuperação de solos); linha de financiamento de Incentivo à Armazenagem para Empresas Cerealistas Nacionais; recomposição dos estoques públicos; medidas estruturais para a agropecuária por meio do PAC.	R\$ 13 bilhões	Criação da Linha do Pronaf Mais Alimentos; agregação dos Grupos C, D e E no Grupo denominado “agricultura familiar” ou Grupo V (variável); ampliação dos recursos para a fase de instalação de projetos de assentamentos de reforma agrária; anúncio da criação da linha Pronaf Sistemico (posteriormente denominado Sustentável); produtos da sociobiodiversidade foram incorporados na PGPM por meio do Programa de Apoio à Comercialização de Produtos Extrativistas do Ministério do Meio Ambiente, que conta com a parceria do MDA e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
2009 - 2010	R\$ 92,5 bilhões	Lançamento do Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (Procap-Agro); criação do Plano Nacional de Fertilizantes com medidas direcionadas para a produção de importação desses insumos; anúncio da trajetória da regulamentação da Lei nº 10.831/2003, conhecida como Lei da Agricultura Orgânica, que prevê a criação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (Sisorg).	R\$ 15 bilhões	Mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) com a exigência de que, no mínimo, 30% dos recursos repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa sejam aplicados na aquisição de alimentos da agricultura familiar; criação do Selo da Agricultura Familiar; institucionalização da Política Nacional de Assistência e Extensão Rural com lei específica; ampliação dos limites de comercialização por agricultor familiar nas modalidades do PAA.
2010 - 2011	R\$ 100 bilhões	Criação do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), incorporando as ações do Proger, e do Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC); anúncio do Programa de Financiamento à Estocagem de Etanol Combustível.	R\$ 16 bilhões; maior taxa de juro 4,5%	Duplicação dos limites de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (de R\$ 40 mil para R\$ 80 mil); início das Chamadas Públicas de Ater.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da análise dos PAPs e PSAFs 2003/2010.

Neste contexto de fortalecimento do agronegócio, o tema da sustentabilidade passou a ser destacado e incorporado com ênfase no planejamento setorial, em grande medida, também associado às possibilidades do mercado internacional. No discurso de lançamento do PAP 2012/2013, a Presidente Dilma afirmou “(...) eu tenho tido grande orgulho de representar o Brasil internacionalmente, afirmando que nós somos aquele país que produz, que amplia a produção, que usa tecnologia e que respeita o meio ambiente” (BRASIL, 2012b). Três ações merecem ser destacadas neste sentido (Quadro 3):

a) criação (ainda em 2010 e fortalecido em anos posteriores) do Programa Agricultura de Baixo Carbono (Programa ABC) a partir “de compromisso voluntário assumido pelo Brasil na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas, realizada

em 2009 em Copenhague, como parte do esforço do Governo de estímulo à implantação e ao desenvolvimento de sistemas produtivos agrícolas ambientalmente sustentáveis” (PAP 2012/2013. BRASIL, 2012a, p. 27). Visando fornecer incentivos à adoção de “boas práticas agronômicas para minimizar o impacto da emissão de gases de efeito estufa”, o planejamento setorial afirmava que o Programa ABC “mostra a disposição do Governo Federal de colocar a sustentabilidade no centro estratégico da produção agropecuária nacional” (PAP 2012/2013. BRASIL, 2012a, p. 9). Neste mesmo Plano, o ABC passou a ser organizado em diversas linhas: ABC recuperação, Orgânico, Plantio Direto, Ambiental, Florestas, Integração Lavoura-Floresta-Pecuária etc.

b) continuidade e aprofundamento de ações voltadas para a agroenergia. Um dos objetivos do PAP 2011/2012 era “estimular a renovação e ampliação das áreas cultivadas com cana-de-açúcar. Isso permitirá aumentar a produção e, conseqüentemente, a estabilização da oferta de etanol” (PAP 2011/2012. BRASIL, 2011a, p. 11). De forma similar, o PAP 2014/2015 avaliava que

o crescimento da produção de bicomcombustível e das exportações de etanol, ocupando o país posição de destaque internacional nesse mercado – em 2013, o Brasil respondeu por 38,6% das exportações mundiais de etanol – contribuiu para ampliar a participação do setor na matriz energética nacional e reduzir a emissão de gases de efeito estufa, bem como para elevar a renda do produtor com o aumento da produção de cana-de-açúcar. (PAP 2014/2015. BRASIL, 2014a, p. 9)

c) inserção do tema da agricultura orgânica nos PAPs, notadamente a partir do PAP 2012/2013. Nesse ano foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e foram definidas diretrizes para adequar as políticas agrícolas à produção orgânica. No PAP 2014/2015 foram apresentados os eixos, objetivos, metas e iniciativas do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), afirmando que o Mapa “tem papel fundamental na sua implementação, sendo responsável pela execução de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento da agricultura orgânica brasileira” (PAP 2014/2015. BRASIL, 2014a, p. 55).

Dando seqüência às ações dos governos Lula, o primeiro mandato da Presidente Dilma acentuou a orientação do planejamento setorial e da política agrícola para os médios produtores rurais, incrementou os recursos disponíveis e melhorou as condições creditícias. Partia-se da interpretação de que este grupo ainda não contava com apoio do Estado. Em sua avaliação,

esse médio produtor que é empresarial, que usa tecnologia e que muitas vezes ficou premido entre o pequeno e o grande, e não teve uma política

para ele. Então, o Ministro introduziu essa política e isso tem tudo a ver com o que nós estamos... nós estamos nos transformando em um país de classe média. Tem que ter política para as classes médias deste país, elas têm de ser contempladas”. (BRASIL, 2011b)

No que se refere aos PSAFs, também é possível observar continuidades e aprofundamentos das orientações dos governos Lula no primeiro mandato da Presidente Dilma. A partir de um referencial neodesenvolvimentista, tornava-se importante continuar estimulando econômica e produtivamente parte da agricultura familiar, e melhorar as condições de vida, garantir renda e oportunizar consumo para segmentos em maior vulnerabilidade social. Para atender a finalidade de inserção produtiva e econômica, o Pronaf permaneceu sendo a principal política agrícola direcionada para a agricultura familiar e os recursos anunciados cresceram de R\$ 16 bilhões no PSAF 2011/2012 para R\$ 24,1 bilhões no PSAF 2014/2015, acompanhados de redução das taxas de juros, ampliação dos limites de financiamento (Quadro 3).

Os mercados institucionais e a assistência técnica e extensão rural também continuaram recebendo importante atenção no planejamento setorial, seja via ampliação dos recursos disponibilizados, seja via a criação de novos instrumentos e institucionalidades, como a criação da modalidade Compra Institucional no PAA e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Ações orientadas para a agroecologia também continuaram presentes, principalmente por meio de mudanças no Pronaf, da Rota da Sustentabilidade na Ater (PSAF 2012/2013) e do PGPAF Agroecologia (PSAF 2014/2015).

Com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade social – e esta foi uma mudança notável no planejamento setorial no primeiro governo Dilma –, houve o direcionamento de ações para a população rural em situação de pobreza e pobreza extrema, acompanhando as orientações do Plano Brasil sem Miséria. Explicitando elementos neodesenvolvimentistas, a Presidente Dilma afirmou que “nós somos um país que tem obrigação de, por meio da agricultura familiar, transformar e levar milhões de brasileiros que ainda estão à margem da riqueza, levá-los a serem consumidores, produtores e, sobretudo, acabar com a miséria extrema em nosso país” (BRASIL, 2011b). Dentre as ações anunciadas, destacavam-se o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – que incluía a transferência de até R\$ 2.400,00 para famílias em situação de extrema pobreza, condicionada à adesão a um projeto de estruturação produtiva, elaborado e desenvolvido com orientação das equipes de assistência técnica e extensão rural – e o Programa Bolsa Verde.

No governo Dilma, a associação entre agricultura familiar, produção de alimentos para o mercado interno e produção de alimentos saudáveis também começou a ganhar mais visibilidade, sendo mais proeminente em seu segundo mandato (não abordado neste texto). No lançamento do PSAF 2011/2012, a Presidente Dilma afirmou que “nosso país se caracteriza pelo fato de ser um grande produtor e um grande exportador de alimentos, mas se caracteriza também por ser um país que tem uma agricultura familiar que, a cada dia que passa se expande mais e se transforma em uma verdadeira sustentação da qualidade da alimentação que vai para a mesa do nosso povo” (BRASIL, 2011b). De forma similar, no lançamento do PSAF 2014/2015, o discurso ressaltava a importância da agricultura familiar na alimentação dos brasileiros e a perspectiva de fortalecimento da agroecologia:

(...) todos nós, para não dizer o Brasil inteiro, conhecemos a capacidade da produção da agricultura familiar. Ela está nas nossas mesas, ela nos alimenta e nós consumimos essa produção todos os dias. Eu tenho certeza que vai ser importante no futuro (...) que a marca da agricultura familiar seja uma marca diferenciada, marca pautada pela qualidade dos produtos. Já é diferenciada, mas eu acho que o Brasil vai ter no futuro, (...), um compromisso, um casamento entre agricultura familiar e agroecologia. Eu acho que esse é o caminho. (BRASIL, 2014b)

Se o agronegócio assumia grande importância para as exportações brasileiras, agricultura familiar despontava no planejamento setorial e discursivamente como produtora de alimentos saudáveis para o mercado interno.

## **O agronegócio e a agricultura familiar no planejamento setorial: considerações finais**

Como observado anteriormente, ao longo dos 20 anos analisados, o planejamento setorial delineou um conjunto de ações, metas, instrumentos e trajetórias almejadas no sentido de colocar o setor em coerência com a política econômica nacional (ou referencial global). Observou-se inicialmente que, em um contexto de ideário neoliberal, de busca da estabilidade macroeconômica e de construção/implementação do Plano Real, cabia ao setor da agropecuária servir como “âncora verde”. Mesmo que prejudicado em virtude das políticas cambial e comercial e da redução de instrumentos tradicionais de políticas públicas, cabia à agropecuária contribuir para o “fortalecimento da moeda” (BRASIL, 1995). As metas, objetivos e trajetória almejada para a agropecuária “caminhavam” no sentido da estabilidade econômica do país a partir de interpretações neoliberais.

### Quadro 3 – Quadro-síntese das principais medidas presentes nos PAPs e PSAFs no primeiro mandato da Presidente Dilma Roussef

Ano Agrícola	Recursos anunciados e condições do crédito rural	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos	Recursos anunciados e condições do Pronaf	Principais novidades, acompanhadas de aperfeiçoamento nos demais instrumentos
2011 - 2012	R\$ 107,2 bilhões	Incorporação do Proflora e do Propflora no Programa ABC; anúncio do Programa de Produção Sustentável da Palma de Óleo; continuidade nas políticas de infraestrutura.	R\$ 16 bilhões	Redução das taxas de juros das linhas de investimento do Pronaf de 4% para 2% ao ano; anúncio da criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para a Agricultura Familiar (PGPAF); criação de ações vinculadas ao Plano Brasil Sem Miséria, como o Programa de Fomento a Atividade Produtivas Rurais e o Bolsa Verde.
2012 - 2013	R\$ 115,25 bilhões; maior taxa de juros 5,5%	Ações visando à promoção de Indicações Geográficas (IGs); anúncio de medidas relativas à agricultura orgânica (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Pnapo).	R\$ 18 bilhões; maior taxa de juros 4,0%	Aumento do limite de comercialização do Pnaepor agricultor/ano para R\$ 20 mil (anteriormente era R\$ 9 mil); criação da modalidade Compra Institucional no PAA; Rota da sustentabilidade na Ater.
2013 - 2014	R\$ 136 bilhões	Criação do Programa para Construção e Ampliação de Armazéns (PCA); anúncio do Programa de Sustentação de Investimento Rural (PSI Rural) e PSI Cerealistas; estabelecimento do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária (Inovagro) que visa apoiar o investimento necessário à incorporação de inovação tecnológica nas propriedades rurais, à automação e adequação de instalações, máquinas e equipamentos na avicultura, suinocultura e pecuária de leite, e cultivo protegido de hortifrutigranjeiros; criação da Política de Apoio à Renovação e Implantação de Novos Canaviais.	R\$ 21 bilhões; maior taxa de juros 3,5%	Anúncio da criação do Plano Safra Territorial; criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater); manifestação de que os agricultores familiares poderiam acessar recursos para formalização de sua agroindústria e projetos de turismo rural, sem perder a condição de segurados especiais.
2014 - 2015	R\$ 156,1 bilhões; maior taxa de juros 6,5%	Reativação do Moderfrota; anúncio do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).	R\$ 24,1 bilhões	Criação da linha Pronaf Produção Orientada, direcionada para a produção sustentável de alimentos, com foco nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e com garantia de assistência técnica financiada pelo crédito; renegociação de dívidas de assentados da reforma agrária; nova sistemática de crédito para a reforma agrária; criação do PGPAF agroecologia e outras medidas para contribuir para a efetividade do Plano Brasil Agroecológico; anúncio da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos PAPs e PSAFs 2011/2015.

No segundo mandato do governo FHC, tais orientações começaram a explicitar limitações, culminando nas crises do setor e cambial de 1998. Novas interpretações relativas ao papel do Estado na economia e no desenvolvimento, e do agronegócio na sustentação econômica do país passaram a ganhar espaço. Uma economia dependente do agronegócio começou a ser construída, resgatando orientações políticas anteriores (DELGADO, 2012). Em termos de planejamento, o agronegócio passou a ser a “âncora verde” do crescimento econômico, notadamente por meio do aumento da produção e das exportações. A cada PAP, novas metas de aumento da produção, de inserção no mercado internacional e de saldos na balança comercial foram estabelecidas. Alteraram-se as interpretações sobre o papel da agricultura no desenvolvimento econômico do país e, para isto, dentre outras ações, foram retomados o crédito rural, a modernização tecnológica e as infraestruturas para o meio rural.

Neste período também se observaram mudanças expressivas em relação à interpretação e ao tratamento da agricultura familiar. O reconhecimento político e institucional da agricultura familiar ocorreu ainda nos governos FHC, com a criação do Pronaf e do Programa Garantia Safra. As ações delineadas no planejamento setorial (ainda que muito marginalmente) buscavam a inserção produtiva e econômica da agricultura familiar nos mercados, sendo, para isto, importantes os instrumentos de crédito e de seguro.

Ainda que novas interpretações políticas e econômicas tenham orientado os governos Lula e Dilma – notadamente o ideário neodesenvolvimentista, com a retomada da intervenção do Estado no desenvolvimento, com orientações de dinamização econômica pela produção e pelo consumo, e com preocupações com a redução da desigualdade social –, diversas continuidades no planejamento setorial foram observadas em relação ao último governo FHC. A principal delas diz respeito ao fortalecimento da economia do agronegócio. A importância que o setor angariou na economia nacional e nos mercados internacionais refletiu na construção de uma trajetória que almejava tornar o país o “celeiro do mundo”. Para isto, diversos instrumentos foram fortalecidos (crédito rural, estímulo à modernização tecnológica, políticas de infraestrutura etc.) e novas ações foram estabelecidas, várias delas associadas aos temas da produção de agroenergia e da sustentabilidade (igualmente acionadas como diferenciadoras no mercado internacional). Na perspectiva de estimular a produção e de fortalecer a classe média, e a partir da interpretação da inexistência de políticas públicas para este público, os médios produtores rurais também passaram a ser contemplados com as ações do Estado.

A principal mudança no planejamento setorial entre os governos FHC e Lula diz respeito ao tratamento dado à agricultura familiar. Coerente com o referencial

neodesenvolvimentista pautado na dinamização da produção nacional e para o mercado externo, na redução da desigualdade social e na inserção da população na dinâmica do consumo (repercutindo, por sua vez, no próprio aquecimento econômico), a partir de 2003 diversas políticas públicas foram direcionadas para a agricultura familiar, contemplando crédito rural, comercialização, seguro, assistência técnica e extensão rural, e melhoria nas condições de vida da população. A própria emergência dos PSAFs é emblemática do tratamento diferenciado direcionado à categoria social. Com este conjunto de ações, o objetivo consistia em fortalecer produtiva e economicamente a agricultura familiar e dar oportunidade de cidadania e consumo para outra parte dela. O primeiro governo de Dilma deu sequência a diversas destas ações (ainda que com alterações em seus instrumentos ou formatos), e conferiu maior importância ao tratamento da miséria e da pobreza presentes no meio rural. Esta foi a principal mudança observada no planejamento setorial no primeiro mandato da Presidente Dilma.

Deste modo, continuidades e mudanças no planejamento setorial em termos de temas, políticas públicas e instrumentos foram observadas entre os governos FHC, Lula e Dilma. Contudo, duas observações importantes cabem ainda ser realizadas. A primeira chama a atenção para o fato de que, apesar de todas as mudanças realizadas no que concerne à construção de políticas públicas para a agricultura familiar nos 20 anos analisados, uma continuidade expressiva diz respeito à desigualdade de recursos econômicos e políticos entre as categorias políticas do agronegócio e agricultura familiar. As diferenças em termos de recursos disponibilizados para os programas e linhas de crédito são emblemáticas do tratamento desigual conferido pelo Estado (Quadros 1, 2 e 3). Não restritas apenas ao crédito rural, tais desigualdades ganham amplitude ao considerarmos as diferenças em relação às estruturas e capacidades estatais dos dois ministérios (MDA e Mapa) e ao espaço político ocupado por ambos e pelas organizações representativas das categoriais sociais e políticas na Esplanada dos Ministérios e no Congresso Nacional.

A segunda observação diz respeito à forma como os dois instrumentos de planejamento setorial foram conduzidos. Ainda que ajustados aos “referenciais globais”, diversos estudos apontam para conflitos e contradições na atuação dos dois ministérios no planejamento setorial, políticas públicas e instrumentos (FAVARETO, 2017). Em diversos territórios, a materialização do planejamento setorial para o agronegócio comprometeu a reprodução social de grupos da agricultura familiar e comunidades tradicionais, e colocou em risco recursos naturais e a biodiversidade (DELGADO, 2012; FAVARETO, 2019). A falta de coerência em torno de um projeto de desenvolvimento para o Brasil Rural (FAVARETO, 2017) fez com que ambos os instrumentos de planejamento seguissem – cada qual ao seu modo e permeados por

conflitos, contradições e disputas – aportando interpretações e expectativas e “resolvendo problemas” delineados por seus respectivos órgãos governamentais e organizações representativas envolvidas. Em anos seguintes, os conflitos e as disputas entre as categoriais sociais e políticas se acentuaram e mudanças nas relações de poder levaram à extinção do MDA e, posteriormente, do Plano Safra da Agricultura Familiar.

## Referências

- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 779-810, 2012.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, 2015.
- BIANCHINI, Valter. *Las políticas de desarrollo agropecuario y rural em el contexto internacional: estudio de caso Brasil*. Roma: FAO, 2012.
- BOITO JR., Armando. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. São Paulo: Fórum Econômico da FGV, 2012.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 1999/2000*. Brasília, 1999a.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2000/2001*. Brasília, 2000. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/arquivos-pap/safra\\_2000\\_2001.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/arquivos-pap/safra_2000_2001.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2001/2002*. Brasília, 2001. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/arquivos-pap/safra\\_2001\\_2002.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/arquivos-pap/safra_2001_2002.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2002/2003*. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2002-2003.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004. Mais alimentos e renda para os brasileiros. Mais desenvolvimento para o Brasil*. Brasília, 2003a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2003-2004.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2006/2007. Mais recursos e juros menores para o campo*. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2006-2007.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009*. Brasília, 2008a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola>

- agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2008-2009.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2010/2011*. Agricultura é sustentabilidade e crescimento. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2010-2011.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012*. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2011-2012.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013*. Brasília, 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2012-2013.pdf/view>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015*. Brasília, 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2014-2015.pdf>. Acesso em 20 abr. 2021.
- BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2009/2010*. Londrina, 2009.
- BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005*. Brasília, 2004.
- BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário – Safra 2003/2004*. Brasília, 2003b.
- BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Safra Mais Alimentos*. Brasília, 2008b.
- BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso em solenidade do Plano Safra 1999/2000*. Brasília, 1999b.
- BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na entrega do Relatório da Safra 95/1996*. Brasília, 1995.
- BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013*. Brasília, 2012b.
- BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012*. Ribeirão Preto, 2011b.
- BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). *Discurso na cerimônia de lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015*. Brasília, 2014b.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n.2, p. 237-265, 2016.
- BRUNO, Regina Angela Landim. Movimento ‘Sou Agro’: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio. *Composição Revista de Ciências Sociais da UFMS*, v. 14, p. 85-101, 2014.
- BRUNO, Regina Angela Landim; DIAS, Marcelo Miná. *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Relatório de consultoria, 2004.

- BUAINAIN, Antonio Marcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio. *Gestão agroindustrial – Volume 1*. São Paulo: Atlas, 2001.
- CARDOSO JR., José Celso. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil*: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para discussão 1584. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9756](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756). Acesso em: 5 jun. 2021.
- CARDOSO JR., José Celso; MELO, Valdir. Introdução. In: CARDOSO JR., José Celso. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., José Celso; NAVARRO, Claudio Alexandre. *O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Texto para discussão 2174. Brasília: Ipea, 2016.
- COELHO, Carlos Nayro. O Plano Real e o desempenho da agricultura. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano IV, n. 4, p. 17-27, 1997.
- COELHO, Carlos Nayro. O risco cambial e a soberania nacional. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, ano VIII, n. 1, 1999.
- DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- DRUCKER, Peter. *The age of discontinuity*. Londres: Heinemann, 1969.
- FAVARETO, Arilson. *Entre chapadas e baixões do Matopiba*: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no Cerrado. São Paulo: Prefixo Editorial, 2019.
- FAVARETO, Arilson. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. *Raízes*, Campina Grande, v. 37, n. 2, 2017.
- GRISA, Catia. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes*, Campina Grande, v. 38, n. 1, 2018.
- GRISA, Catia; SEMINOTTI, Jonas José. As demandas dos agricultores familiares na pauta da Fetraf-Brasil (2005-2015). In: TEDESCO, João Carlos; SEMINOTTI, Jonas José; ROCHA, Humberto José da. *Movimentos e lutas sociais no Sul do Brasil*: questões contemporâneas. Chapecó: Editora da UFFS, 2018. p.251-282.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: documento-síntese. In: SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. p. 15-37.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de conjuntura nº 38. Brasília, 1997.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- LEITE, Sergio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 53-93.
- LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.18, n.2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395177989>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*: coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 115-144.

- MEDEIROS, Leonilde Servolo de; LEITE, Sergio Pereira. Marchas e contramarchas na política agrária. In: INESC (Org.). *A era FHC e o governo Lula: transição?* 1. ed. Brasília: Inesc, 2004. p. 361-389.
- MULLER, Pierre. *La société de l'efficacité globale*. Paris: PUF, 2015.
- MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 7. ed. Paris: PUF, 2008.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. p. 229-270.
- PEREIRA, Cloviomar Caranine. “Devo não nego, pago quando puder”: entendendo a inadimplência no assentamento rural Casas Altas, Seropédica (RJ). 2005. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2005.disserta%C2%BA%C3%BAo.cloviomar-pereira.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2021.
- PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: [https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2011.tese\\_everton\\_picolotto.pdf](https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2011.tese_everton_picolotto.pdf). Acesso em: 7 jun. 2021.
- POMPEIA, Caio. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021.
- REZENDE, Gervásio Castro de. Políticas de preços na década de 90: dos velhos aos novos instrumentos. In: LEITE, Sergio Pereira. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001. p. 121-144.
- SAUER, Sergio. *Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro*. Embrapa: Brasília, 2008.
- SCHNEIDER, Sergio. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro Francisco. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5656>. Acesso em 3 jun. 2021.
- TURRA, Francisco. As duas funções cruciais da agricultura. *Revista de Política Agrícola*, v. 7, n. 3, p. 56-58, 1998.

## Como citar

GRISA, Catia. O agronegócio e agricultura familiar no planejamento setorial nos governos FHC, Lula e Dilma: continuidades e discontinuidades. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 545-573, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-3>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar

DOI: 10.36920/esa-v29n3-4

 José Renato Sant'Anna Porto<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo realizar uma análise acerca do contexto institucional e burocrático em que estão inseridos os gestores das políticas para agricultura familiar. A partir de um conjunto de entrevistas semi-estruturadas realizadas com gestores e tendo como referência teórica uma interpretação crítica da burocracia, o artigo discute desafios vivenciados pelos gestores na construção de um aparato burocrático específico para a agricultura familiar no governo federal. Traz também para discussão o papel exercido pelos órgãos de controle no contexto recente e seus efeitos sobre as políticas públicas estudadas, em especial no que se refere aos instrumentos de promoção da participação. Por fim, juntamente com alguns apontamentos finais, o artigo analisa questões sobre a linguagem administrativa do Estado e o processo de “burocratização” que se impõe aos atores sociais nas relações com as políticas públicas para a agricultura familiar.

**Palavras-chave:** burocracia; gestores; agricultura familiar.

**Abstract:** (*Managers and bureaucracies in public policies for family farming*). This article analyses the institutional and bureaucratic context in which family farming policy managers are inserted. Based on a set of semi-structured interviews carried out with managers and having as theoretical reference a critical interpretation of bureaucracy, the article discusses some challenges experienced by managers in the construction of a specific bureaucratic apparatus for family farming in the Federal government. It also introduces a discussion on the role played by audit policy in the recent context and its effects on the public policies studied, especially with regard to instruments to promote participation. Finally, in addition to some final considerations, the article examines questions about the administrative language of the State and the process of “bureaucratization” imposed on social actors in relation to public policies for family farming.

**Keywords:** bureaucracy; managers; family farming.

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Geografia e Políticas Públicas do Instituto de Educação de Angra dos Reis, da Universidade Federal Fluminense (IEAR/UFF). Doutor pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: joseporto@id.uff.br.

## Introdução

Este artigo tem como objetivo empreender uma análise acerca do contexto institucional e burocrático em que estão inseridos os gestores das políticas públicas voltadas para o campo da agricultura familiar, através da sistematização de conteúdo de entrevistas realizadas com os mesmos. Tomando como referência algumas reflexões sobre a ideia de burocracia organizadas no campo dos estudos críticos em administração (PRESTES MOTTA, 1981; TRAGTENBERG, 1980) e também na sociologia (WEBER, 1971), são propostos aqui debates sobre um conjunto de dispositivos jurídicos e administrativos ligados à burocracia que configuram o ambiente de atuação no contexto das políticas públicas estudadas.

Nesse sentido, o artigo tem como proposta trazer à tona a percepção dos próprios gestores a respeito do contexto político, institucional e burocrático que conforma o trabalho cotidiano com as políticas públicas para agricultura familiar. Por vezes negligenciada, a burocracia consiste em um elemento central para uma reflexão sobre o ambiente institucional, uma vez que organiza relações de poder, hierarquia e controle sobre os processos administrativos fundamentais para a implementação de qualquer programa ou política pública no aparato do Estado.

Trata-se, portanto, de uma reflexão a respeito da burocracia e do papel que esta exerceu no período recente no que tange à conformação do processo de implementação e do próprio conjunto de políticas públicas para o público da agricultura familiar. Tal discussão terá como ponto de partida os depoimentos dos gestores, que serão aqui apresentados textualmente afim de exemplificar as discussões a partir de casos concretos. As entrevistas que deram fruto a tais depoimentos foram viabilizadas a partir de uma pesquisa mais ampla,<sup>2</sup> que teve como objetivo estudar continuidades e descontinuidades no âmbito das políticas para agricultura familiar, tendo a perspectiva dos gestores como um dos principais elementos para as análises. Nesse sentido, foram convidados para o diálogo gestores com ampla experiência no campo das políticas para agricultura familiar, com vinculação a diferentes instâncias do governo federal (secretarias, ministérios, comissões, autarquias etc.) que direta ou indiretamente mantêm relação com o processo político de implementação dessas políticas públicas.

Tendo como referência, tanto a base teórica relacionada a uma interpretação crítica da burocracia, quanto esta perspectiva metodológica de trazer à tona os depoimentos e as percepções dos gestores com relação aos limites e possibilidades configuradas pelas

---

<sup>2</sup> As entrevistas foram realizadas no âmbito da pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)”, coordenada por Leonilde Servolo de Medeiros e Sergio Pereira Leite, no Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA), do CPDA/UFRRJ.

estruturas e práticas burocráticas,<sup>3</sup> as seções de debate tratam sobre os seguintes temas: (i) uma breve contextualização do referencial teórico e metodológico que auxiliou nas análises aqui organizadas; (ii) alguns desafios vivenciados pelos gestores na construção de um aparato burocrático específico para a agricultura familiar; (iii) o papel exercido pelos órgãos de controle no contexto recente e seus efeitos sobre as políticas públicas estudadas, em especial no que se refere aos instrumentos de promoção da participação e gestão social; e, por fim, juntamente com alguns apontamentos finais, tratamos (iv) sobre a linguagem administrativa instituída no Estado e o processo de “burocratização” que se impõe aos atores sociais nas relações estabelecidas a partir das políticas públicas para a agricultura familiar.

### **Breve discussão teórico-metodológica**

Embora a administração pública seja um campo com expressão importante nos estudos sobre políticas públicas, a maior parte do debate contemporâneo ligado a esse campo de conhecimento tem centrado atenção a temas associados sobretudo ao debate da nova gestão pública. As discussões sobre burocracia no Brasil (em particular, com base em uma abordagem crítica) parecem ter perdido espaço nas agendas de pesquisa desde e, em meados dos anos 1990, observou-se o advento da Reforma Gerencial da Administração Pública. Essa reforma implicou não só uma reestruturação administrativa do Estado, mas também influenciou a agenda de pesquisa no campo dos estudos de administração pública que, desde então, centraram mais atenção a esse tema, a “reforma do estado” (BRASIL; CAPELLA, 2016).

A ideia fundamental da Reforma Gerencial é que a burocracia tradicional é ineficiente, morosa, insulada e que, portanto, seria necessária uma profunda revisão do serviço público a fim de conferir mais agilidade no atendimento ao cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2001, 2008). Tem como principais referências os desdobramentos acumulados na área da gestão empresarial que, durante os anos 1970 e 1980, particularmente, na Inglaterra, de Thatcher, e nos Estados Unidos, de Reagan, foram apropriados como modelo de gestão pública no contexto do Estado neoliberal que ali se formara. Esse movimento, também chamado de “nova gestão pública” culminou em uma intensa reorganização nas estruturas administrativas, as quais foram drasticamente reduzidas, resultando em uma transferência de vários serviços públicos para o setor privado. Trata-se de um fenômeno que se espalhou pelo mundo todo, estreitamente vinculado à agenda

---

<sup>3</sup> É importante salientar aqui que estamos trabalhando a ideia de burocracias (propositadamente, no plural) tanto em sua acepção estrutural, relacionada, por exemplo, às leis, decretos e aparatos jurídicos, como também no que diz respeito à incorporação de determinadas práticas de ação dentro de organizações administrativas que constroem e configuram relações.

de reformas neoliberais das economias nacionais (MORAES, 2002) e que também foi conduzida como um pré-requisito imposto pelo Banco Mundial aos países chamados subdesenvolvidos.

Sem entrar em minúcias desse processo histórico, o que fugiria aos objetivos deste artigo, cabe aqui ressaltar que, no Brasil, essa orientação de reforma do Estado ganhou escala a partir de 1995 e mantém-se viva até os dias atuais, conforme veremos em alguns exemplos debatidos nas seções seguintes, a partir dos depoimentos dos gestores. Também é facilmente observável no âmbito do discurso privatizante que avança no Brasil a passos largos nos últimos anos, e que resgata uma narrativa associada diretamente a essa agenda, o que pode ser visto particularmente desde o processo de impeachment de Dilma Rousseff e com a eleição de governantes mais diretamente alinhados a uma “lógica de mercado”, que defendem a drástica retração das estruturas do Estado e uma maior inserção de entes privados na área da gestão pública. Um exemplo bastante claro nesse sentido são as transformações na gestão das políticas públicas na cidade e no estado de São Paulo, sob o governo de João Dória, bem como os inúmeros retrocessos nas agendas de participação social e de diálogo com movimentos sociais em curso no governo federal, desde Temer e, agora, mais incisivamente com Bolsonaro.

Aqui é importante destacar que, embora os governos petistas tenham fortalecido a gramática da participação social e um amplo leque de interações entre Estado e sociedade no âmbito da organização da administração pública (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), sobretudo na esfera federal, a implementação da agenda da reforma gerencial iniciada ainda na segunda metade dos anos 1990 foi cumprida a rigor. Isso acarretou efeitos na operação dos programas e políticas públicas e, inclusive, uma contradição, um confronto de interesses entre a gramática da participação social e a ideia do gerencialismo administrativo, algo que se expressou, por exemplo, na dificuldade de fazer avançar (ou radicalizar) os instrumentos e a ideia da democracia participativa.

A agenda da nova gestão pública, enraizada nesta matriz privatizante, tem como discurso fundamental a eficiência supostamente atribuída aos entes privados. Tem como horizonte “extirpar o mal” da ineficiência da burocracia tradicional. Mas cabe aqui recorrer mais uma vez, brevemente, à história. O ideal da administração burocrática foi implantada no Brasil ainda na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas. Calcado no objetivo de erradicar o clientelismo do setor público, em 1938, foi fundado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que encabeçou intensas reformas a fim de organizar racionalmente as atividades do setor público.

O fato a atentarmos aqui é que nem a reforma burocrática, com o Dasp de Vargas, nem a reforma gerencial, com o Ministério da Administração Federal e de Reforma do Estado

de Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso, lograram êxito completo. Ou seja, são as práticas clientelistas e as práticas burocráticas elementos ainda existentes e que influenciam a organização administrativa do Estado no Brasil. Como bem ressalta Edson Nunes (1997), há que se atentar para uma gama heterogênea de práticas ou gramáticas políticas que se sobrepõem e que convivem, por vezes, mutuamente. Ou seja, examinar a gestão de políticas públicas no contexto atual significa se debruçar sobre um emaranhado de práticas políticas que associam clientelismos, novos privatismos, lógicas (nem sempre eficientes) de gestão racional-burocráticas, elementos de participação social e outros tantos arranjos e discursos específicos que se cristalizaram sobre as diversas e muito variadas instituições que compõem aquilo que chamamos de Estado.

Sendo assim, não temos o fenômeno “burocracia” superado no âmbito da nossa administração pública, e, seja na esfera federal, estadual ou municipal, a burocracia deve ser considerada, sempre que possível, no campo das análises que objetivam interpretar a concepção, o funcionamento e os efeitos desencadeados a partir das políticas públicas. Mais que isso, há que se buscar entender como as associações entre essas diferentes gramáticas conformam dispositivos de poder heterogêneos, em que práticas clientelísticas e burocráticas são parte nada desprezíveis de uma configuração hoje hegemônica que se organiza através do discurso da eficiência privada, propalado pelos novos defensores da (nem tão) nova gestão pública.

Apesar de algumas abordagens mais recentes, como é o caso das pesquisas que focam os estudos nos “burocratas de nível de rua”<sup>4</sup> – *street-level-burocracy* (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010) –, lancem mão de metodologias que colocam os gestores ou implementadores de políticas como parte do objeto de análise, discussões sociológicas sobre o conceito de burocracia ainda permanecem ausentes nos estudos sobre políticas públicas. A burocracia, no senso comum (e também, muitas vezes, no campo acadêmico) é sinônimo de morosidade e ineficiência. Na sua origem, como retratado por Max Weber, tem outras conotações, relacionadas, sobretudo, ao processo de racionalização e desencantamento do mundo na modernidade contemporânea, que, no “âmbito administrativo”, digamos assim, se refletiu em uma forma racional de organizar os processos de trabalho, seja na empresa privada, seja no processo de transformação dos Estados.

Max Weber em várias de suas obras e, em especial, em *Ensaio de sociologia* (1971) discorre amplamente sobre o surgimento do fenômeno “burocracia” na sociedade moderna. Apesar de fazer uma incursão histórica, afim de compreender as formas

<sup>4</sup> Os burocratas de nível de rua são aqueles que mantêm suas funções ligadas ao processo operacional, à atividade-fim, na implementação de uma política pública, e que, por essa posição, fazem o diálogo direto entre o Estado e a população, intermediando e traduzindo os instrumentos das políticas públicas.

tradicionais de organização administrativa, como no contexto do sistema de produção asiático, é sobre a racionalidade instrumental-legal, que emerge na organização do sistema capitalista, em particular no continente europeu, que Weber se detém mais profundamente. Nesse sentido, para o autor, o ideal burocrático moderno é indissociável de suas origens e, portanto, a burocracia deve ser interpretada a partir das relações sociais que lhes dão sustentação e que ela própria reproduz.

Não raro encontramos estudos que, muito apressadamente, anunciam Weber como ideólogo e defensor da burocracia, desconsiderando a perspectiva crítica que o autor alemão empreende ao identificar elementos fundamentais para a compreensão do fenômeno burocrático. Em Weber, a burocracia é uma expressão das relações de poder, de dominação, que se organizam a partir de técnicas, discursos e procedimentos que legitimam esta forma de organização em comparação a todas as outras existentes:

a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção. (WEBER, 1971, p. 249)

É no âmbito dessa organização social, estruturada hierarquicamente e fundada em procedimentos de divisão do trabalho (típicos do capitalismo), que se estabelecem relações de poder em que os burocratas são alçados a posições de dominação e controle, escorados no saber técnico e no discurso da eficiência que é intrínseco à máquina que operam.

Como dito, há um uso muito superficial e até mesmo irresponsável da teoria de Weber, que procura enaltecer supostas qualidades do método burocrático de organização do trabalho, ancorando no argumento da racionalização dos procedimentos e na negação de todas as outras formas de organização e administração. No Brasil, ao longo da década de 1980, autores como Maurício Tragtenberg (1980) e Guerreiro Ramos (1983) conduziram escolas de pensamento crítico na área dos estudos em administração e tiveram (mesmo que de maneiras distintas) como referência o pensamento weberiano sobre burocracia. Tragtenberg (1980) foi além, e construiu uma matriz de reflexão heterogênea sobre a burocracia. Sem perder de Weber a sua contribuição crítica, foi capaz de associar a ela elementos marxistas e também anarquistas, como em suas contribuições a respeito da ideia de autogestão. Para o autor, que entendia burocracia como o oposto de autonomia, o importante a ser retido da obra de Weber é que a sociedade deve se defender da burocracia, dado o poder acumulado no processo de centralização administrativa.

Outro autor importante nessa linha de reflexão é Fernando Prestes Motta. Conhecido como “sociólogo das organizações”, organizou uma série de trabalhos com o objetivo de problematizar a discussão sobre burocracia, entendendo-a como “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 7). Como destaca Prestes Motta, associando práticas de subordinação técnica a práticas de subordinação organizacional, a burocracia consiste em um método de organização do trabalho que promove o insulamento das decisões, separando planejamento e execução, e distanciando os burocratas do alcance e do controle da sociedade

Um elemento importante a reter aqui, que está presente tanto para Tragtenberg, quanto para Prestes Motta, é que não devemos restringir a análise da burocracia apenas às estruturas administrativas, aos postos e às rotinas de trabalho, e sim ampliarmos o olhar e a interpretação para os processos de burocratização que, segundo os autores, é universal, um fenômeno que se espalhou desde meados do século XX para todas as formas de organização na sociedade. Ou seja, há que se perceber os efeitos da burocracia não só no Estado e nas empresas, como também no contexto das práticas políticas dos atores sociais. Um exemplo clássico tratado pelos autores diz respeito à burocratização dos partidos políticos, que se organizam de maneira hierárquica, concentram poder de decisão, impedindo o surgimento de mecanismos efetivos de engajamento, politização e participação popular. De maneira similar, podemos refletir sobre os efeitos desencadeados sobre os movimentos e organizações da sociedade civil que operam ou participam da gestão de políticas públicas. Refletindo em consonância com outros trabalhos que se propuseram a debater o que podemos chamar de burocratização dos movimentos sociais (LOPES; HEREDIA, 2014), veremos, a partir dos casos mencionados pelos gestores entrevistados, como esse processo pode ser também observado na esfera das políticas para a agricultura familiar.

Em suma, tendo visto alguns dos principais elementos que conformam a referência dos estudos críticos em administração, cabe então reter, como bem organiza Prestes Motta (1981), que burocracia é, ao mesmo tempo, um mecanismo de poder, de controle e de alienação. Ou seja, mais que uma simples forma de organização racional do trabalho, é preciso apreender as relações sociais que instituem a estrutura burocrática e que são por ela reproduzidas, conferindo atenção não apenas à burocracia em si (observando a sua eficiência, sua estruturação ou a sua morosidade etc.), mas centrando também o olhar para os efeitos decorrentes das práticas burocráticas em relação aos atores sociais que estão implicados na gestão de políticas públicas.

## **Burocracia, ‘ausência de burocracia’ e a fragilidade institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário**

Um primeiro ponto de reflexão que surge a partir da análise das entrevistas, diz respeito ao desafio de se constituir um aparato burocrático na Administração Pública Federal para a gestão de um novo conjunto de políticas públicas, voltadas especificamente para o público da agricultura familiar. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi fundado no ano de 1999, no início do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, em um contexto marcado tanto por uma grande pressão dos movimentos sociais rurais quanto pela agenda neoliberal de organismos internacionais. Em 1995 e 1996 ocorreram dois grandes episódios de conflitos agrários, em Corumbiara, no estado de Rondônia, e em Eldorado dos Carajás, no Pará, resultando no assassinato de vários camponeses e integrantes de movimentos sociais. Fruto destes e de outros episódios, como os Gritos da Terra, nesse mesmo período se intensificou o debate sobre a questão agrária e a demanda por políticas específicas para o público dos agricultores familiares (MATTEI, 2010), culminando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996 e, como já mencionado, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999.

Paralelamente às demandas sociais por políticas públicas específicas para os camponeses, havia, no mesmo período, uma influência não desprezível de organismos internacionais – como o Banco Mundial – que visavam interferir na formulação do projeto institucional e no perfil de políticas públicas para a agricultura familiar (PEREIRA, 2016). Isso teve como consequência um progressivo desgaste das políticas agrárias no contexto deste novo ministério, sendo que esta agenda foi sendo aos poucos substituída (ou secundarizada) pelos programas que assumiam a ideia de desenvolvimento rural como principal referencial.<sup>5</sup> É também o que aponta Montenegro Gómez (2006) ao analisar o relatório *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*, documento do Banco Mundial que influenciou a elaboração do programa “Novo Mundo Rural” (ou “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado”), nome dado ao principal Programa para a agricultura familiar no período FHC.

É nesse complexo ambiente político, conformado por interesses heterogêneos, que o quadro administrativo do Ministério começa a se consolidar. Se é verdade que, especialmente ao longo dos governos petistas, foi possível observar a “permeabilidade do

---

<sup>5</sup> Esse debate é feito também por Bernardo Maçano Fernandes (2010), quando o autor apresenta uma análise acerca da substituição do debate agrário com o advento, ao final da década de 1990, do que denomina “paradigma do desenvolvimento rural”.

Estado” (MARQUES, 2000), também no âmbito do MDA (MÜLLER, 2007) – não só às demandas dos movimentos sociais, como a sua presença efetiva, enquanto funcionários e quadros administrativos –, é do mesmo modo verdade que outros interesses e influências externas, que não são exatamente alinhadas ao projeto político dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, incidiram de maneira significativa na formatação das políticas. Um exemplo nesse sentido é a quantidade de consultorias vinculadas a organismos internacionais<sup>6</sup> que, em algumas áreas do MDA, eram tão ou mais representativas que os servidores públicos de carreira ou os quadros políticos. As falas a seguir são de um entrevistado que, antes de ser gestor, foi também consultor no MDA:

Se eu me lembro bem, nós éramos na secretaria toda (Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT), incluindo o pessoal de apoio, 43 pessoas. Um quadro reduzidíssimo pra cuidar do Brasil inteiro, né? É ridículo. Servidores mesmo, deveríamos ter uns onze apenas. (...) O que ganha um consultor é muito mais do que ganha o concursado pelo MDA, então já começam os atritos; os concursados pelo MDA questionam demais o suposto aparelhamento do MDA pelo partido, né? (...) Então nós tínhamos esse quadro profissional, bastante heterogêneo – consultores, servidores, brigas internas, disputas, animosidades, tudo isso presente, né? (...) Então eu lembro que se falava que o IICA tem muita autonomia; a gente contrata, a SDT repassa, repassa o recurso para o IICA, não sei quantos milhões por ano, e o IICA contrata consultorias, contrata consultores pra trabalhar de fato como funcionários no dia a dia, no cotidiano, mas também contrata entidades e profissionais para as tais consultorias. (Entrevistado 1)

Para além de indicar a presença importante dos organismos internacionais, em especial o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), o fragmento anterior ressalta o perfil altamente diverso que formava o quadro administrativo do MDA. Cargos políticos, vinculados sobretudo ao Partido dos Trabalhadores (PT) ou aos movimentos e organizações da sociedade civil eram, segundo o gestor entrevistado, o grupo mais numeroso, seguido pelos consultores e pelos funcionários públicos de carreira. Como fica evidente no referido trecho, essa heterogeneidade na burocracia era repleta de disputas, desconfianças e aparentemente não formava um todo coeso, homogêneo, como se esperaria de um quadro burocrático, tal como idealizou Weber. Essa dispersão tem relação direta com a fragilidade institucional do Ministério, que não foi capaz de se fortalecer ao longo do tempo e não aumentou seu quadro permanente,

---

<sup>6</sup> Particularmente àqueles com atuação no campo da agricultura, como a Organizações das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA).

questo fundamental para garantir estabilidade às suas políticas públicas.<sup>7</sup> As citações a seguir, provenientes de três entrevistas distintas, corroboram essa avaliação:

O MDA era, foi e é uma estrutura muito pequena, muito enxuta. A estrutura do gabinete do ministro é muito pequena e lá, naquele momento, a opção foi você ir deslocando cargos que havia no gabinete do ministro pra fortalecer as áreas que iam sendo constituídas ou iam sendo ampliadas. Então você teve um enxugamento. (Entrevistado 2)

Nós pecamos desde o início, nós estamos aqui, eu estou aqui a oito anos, é meu oitavo ano, e desde que eu cheguei, eu sou servidor de carreira do Ministério, o primeiro e o único concurso. Hoje nós somos pouco mais de 150 servidores no âmbito do MDA em todo o Brasil, incluindo as delegacias estaduais e as sedes (Entrevistado 3)

Acho que o maior erro da gestão da DS<sup>8</sup> foi não ter estruturado o MDA. Preferiu estruturar o Incra, porque acho que deve ter vindo umas três mil pessoas pro Incra, e não estruturou o MDA. Quando foi estruturar já era tarde, não conseguiu mais. Quando se acordou que o MDA não era um Ministério transitório. O MDA tinha que ser estruturado institucionalmente e não foi. (Entrevistado 4)

No âmbito desta pesquisa foram também realizadas entrevistas com gestores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Banco Central e de outros órgãos do governo que, direta ou indiretamente, possuem relação com a gestão das políticas públicas para o campo da agricultura familiar. Quando comparamos, por meio dos depoimentos dos entrevistados, a estrutura administrativa e o volume institucional desses outros órgãos com o MDA, vemos que a diferença é abismal, especialmente quando tomamos como referência o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que possui uma das burocracias mais consolidadas do Governo Federal, sendo um órgão com mais de 150 anos de atuação, com capilaridade no país todo.

É fundamental que você tenha uma estrutura fixa no Executivo que ela possa perpassar por diferentes governantes. Ela que dá continuidade. (...) O que eu acho importante destacar é que você tem o que se chama aí cultura institucional. **Cultura institucional** é feita, normalmente ela está calcada nesses que permanecem por longos períodos, ou que fazem carreira e tal. Então, **mudar isso (...) é como dar um cavalo de pau num transatlântico. Isso não muda.** Não muda. Já faz vinte anos que fazem aquele negócio daquele jeito. (...). Eu acho que do ponto de vista de política agrícola, a gente conseguiu manter uma trajetória. Não houve uma ruptura. (Entrevistado 5, grifos do autor)

---

<sup>7</sup> A primeira reforma ministerial realizada pelo governo de Michel Temer, logo após o golpe em maio de 2016, extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Isso demonstra a fragilidade e a pouca resistência que o quadro efetivo do Ministério foi capaz de encampar contra esse retrocesso que prejudicou de maneira significativa as políticas públicas para a agricultura familiar.

<sup>8</sup> Democracia Socialista, tendência do Partido dos Trabalhadores que manteve influência histórica no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O Mapa conta hoje com 27 superintendências estaduais, além de todo o quadro técnico do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que são órgãos públicos que atuam a partir da coordenação deste Ministério. Mas, para além do volume institucional, há ainda a formação histórica de uma burocracia consistente, com uma “cultura institucional”, capaz de defender seus interesses próprios (mesmo que, evidentemente, esses interesses estejam associados a interesses de terceiros, no caso, das grandes empresas do agronegócio). O que é importante destacar é precisamente esta enorme diferença existente entre o *corpus* burocrático do Mapa em comparação com o do MDA. Enquanto o primeiro é historicamente consolidado, o segundo foi facilmente desmontado com o processo político que culminou no impeachment em maio de 2016.

Como sinalizado anteriormente, outro importante elemento a ser lembrado é o fato de que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), principal política pública para o segmento da agricultura familiar, teve início em 1996, antes mesmo da criação do MDA, sendo, portanto, gerido inicialmente no âmbito do Mapa. Para além da evidente diferença em termos de volume institucional (já vista anteriormente, mas que caberia ser melhor investigada e, inclusive, quantificada em pesquisas futuras), cabe refletirmos sobre a influência que as políticas para agricultura familiar receberam também desta relação originária que teve com o Ministério da Agricultura. Em que pese a singularidades dos agricultores familiares, suas demandas específicas e o fato de se estar lidando com um público que historicamente foi excluído do acesso ao Estado (os camponeses), a principal política pública promovida desde a criação do MDA foi um programa de crédito agrícola, um instrumento muito distante da realidade socioeconômica desse grupo social e que acarretou, muitas vezes, um enfoque produtivista, em cenários de endividamento e na vinculação a mercados sem condições de autonomia, dentre outros efeitos mais gerais (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Houve, portanto, uma influência significativa do modelo de política agrícola conduzido para os grandes produtores e de suas formas de gestão no processo de elaboração do aparato administrativo e de gestão das políticas para os agricultores familiares. Por mais que em sua concepção original houvesse uma intenção de fazer do Pronaf uma política pública mais abrangente, com o horizonte de promoção do “desenvolvimento rural”, organizando várias linhas de ação, na prática, ele se restringiu a uma política de crédito, desenhada e implementada a partir dos

instrumentos da política de crédito agrícola tradicional, que, na medida do possível, foi sendo adaptada à realidade do financiamento para a agricultura familiar. Ou seja, desenhou-se uma política pública que mais se adequava ao *status quo* administrativo do que propunha uma nova forma de gestão pública, apropriada ao novo público que se pretendia atender (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014). Como mostram os depoimentos a seguir, os desafios para adaptar esse “novo” instrumento são enormes, esbarrando, quase sempre, na visão, nos interesses políticos e nos procedimentos anteriormente estabelecidos pelo *staff* burocrático que operava a política de crédito para grandes produtores rurais.

Quando foi criado o Pronaf, se você for lá ver, ele tinha um objetivo. Atender a uma categoria de produtor rural, que, num período de 5, 10 anos, ele evoluísse, tecnicamente e financeiramente, dado às políticas diferenciadas que ele teve apoio. Aí ele deixaria de ser um beneficiário do Pronaf, outros entrariam na base e esse público viria talvez pra um Pronamp, pra um médio produtor rural, e chegaria um momento que seria atendido como um produtor normal. Essa é a lógica. Então você pega pra ver se existe algum produtor pronafiano que deixou de ser pronafiano? São vinte anos. Eu acho que uma avaliação de uma política é essa: quanto que você tirou de uma situação e colocou em outra situação. (Entrevistado 5)

E foi a época que surgiu o Pronaf também, que era um desafio porque como é que você ia viabilizar operações de pequeno valor, naquela situação? Uma operação tem um custo. Se ela é de valor pequeno ou grande, ela tem um custo. E com o custo que tinha as operações naquela época o Pronaf era inviável. Então teve que desenvolver toda uma mecânica de automatização, de simplificação, etc., e tal pra reduzir o custo das operações pra viabilizar o Pronaf. Mudança de sistemas de procedimentos, uma porção de coisas. (Entrevistado 6)

O exemplo do crédito rural é bastante ilustrativo do modo como os formatos assumidos pelos dispositivos de ação governamental – no que diz respeito aos seus aspectos normativos, componentes técnicos e mecanismos de coordenação – afetam as dinâmicas de incorporação de novas ideias à formulação e implementação de políticas públicas. Os instrumentos de políticas públicas (no caso, o crédito rural) estão associados intrinsecamente ao que Lascoumes e Le Galès (2012) denominaram efeitos de inércia, relacionados ao *status quo* que orienta o como fazer política pública. Mais que isso, são forjados e estão relacionados a interesses por vezes poderosos, que determinam a força de permanência de determinado instrumento, independentemente de seu sucesso ou fracasso. A citação seguinte, por exemplo, mostra como os bancos representam interesses fortemente envolvidos no formato e nos instrumentos mobilizados pela política de crédito para os agricultores familiares.

Todos os alunos de vocês, sejam extensionistas, mexam com crédito ou não, têm que ser orientados a visitar agências de banco, conversar com gerente, se aproximar; coisa que eu digo aqui é o cafezinho, né? Se tem técnico que funciona em crédito, é aquele que é amigo do gerente; que conhece o lado bom do cara, as fortalezas, e conhece as fraquezas, né? O secretário diz aqui, né, “não, **o fator gerente** (...) Aí fica o fator gerente preponderante, porque eles são treinados, são capacitados, tem metas; quem é que nesse processo tem metas?”. (Entrevistado 7, grifo do autor)

E, por fim, cabe salientar que, para além do desafio de organizar um aparato administrativo e também jurídico novo e adequado para a gestão de políticas públicas para este novo segmento, os agricultores familiares, há ainda uma competição de competência por quem de fato deveria fazê-lo. Conforme salientado nos depoimentos anteriores, enquanto havia para o governo uma expectativa de que as políticas para a agricultura familiar demandariam uma nova estrutura governamental, a qual seria (como de fato foi) ocupada e permeada pelos próprios movimentos sociais e organizações ligadas ao campo da agricultura familiar, por outro lado, esse movimento enfrentou resistências dentro da burocracia governamental, que ainda via esse objeto, os agricultores familiares, como parte não desprezível do público do Mapa.

Mais recentemente, essa disputa pelo público da agricultura familiar se faz evidente e ganha cena, quando vemos emergir uma série de iniciativas e políticas públicas do Mapa que visam “(re)capturar” esse público para dentro do arcabouço deste Ministério, direcionando ações, em particular, para os “agricultores médios” (como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural, o Pronamp), mais capitalizados e com tradição de uso de tecnologias agrícolas ligadas ao setor da agricultura patronal. Como salientou o depoimento anterior, a intenção desse movimento do Mapa é torná-los futuros “grandes agricultores” (mesmo que a questão de aquisição de novas terras não esteja assim tão bem resolvida). Vemos que, para além de toda a fragilidade em se constituir um *corpus* burocrático interno no MDA, há ainda uma clara intencionalidade da burocracia do Mapa em se apropriar e “gerir” (controlar, tutelar) as políticas para agricultura familiar.

### **Órgãos de controle e os entraves para a implementação das políticas públicas com gestão social**

Outro elemento interessante de se pensar à luz da burocracia e que dialoga diretamente com a questão da necessidade de se constituir um aparato administrativo para a agricultura familiar, diz respeito aos limites que o aparelho burocrático e todo o sistema de controle dele derivado parecem impor a adaptação e a inovação criativa na

gestão e implementação de políticas públicas. Para iniciar esse debate, vejamos o depoimento a seguir:

A inovação, por exemplo, é proibida. Porque todo burocrata do Estado, às vezes, ele tá lá numa portaria do secretário e ele diz que não pode fazer tal coisa, porque tá assim na portaria. (...) então a **concepção fiscalista**, de fiscalização, fiscal, né, de ficar fiscalizando e sempre desconfiar dos executores, os órgãos de controle foram formados na nossa, no nosso governo, contra nós, né, não sei o porquê, mas TCU [Tribunal de Contas da União], CGU [Controladoria-Geral da União], é, visão desconectada do objeto, né? Então, eu acho que essa parte, pra mim, foi um dos maiores entraves pras coisas acontecerem, a falta de empreendedorismo do gestor, de marcos legais impróprios, a cultura do Estado, né, imprópria; o preconceito contra os pobres também é uma desgraça. No Estado, é tudo filho de classe média alta, né? Quanto mais alto o cargo burocrático, concursado, mais distante é da realidade que ele tem que trabalhar; então, por exemplo, quando eu cheguei no PAA [Programa de Aquisição de Alimentos], em termos de adesão lá do MDS [Ministério do Desenvolvimento Social], aquilo ali era engenharia do mal; tudo, software, sistema, tudo sistematizado, mas com tantos passos pra você executar uma coisa e passos que são dados em função de desconfiança, né? Você burocratiza, né? Então, eu acho que essa é a cultura do Estado, a origem social dos gestores, é, os marcos legais feitos pelo Congresso, etc.; acho que atrapalham mais do que qualquer coisa". (Entrevistado 2, grifo do autor)

A citação anterior aponta vários elementos interessantes para uma discussão sobre burocracia. Em primeiro lugar, vemos que “a cultura do Estado”, como denomina nosso interlocutor, consiste em um limite muito evidente para a inovação ou para o “empreendedorismo do gestor”. É o entrave burocrático, que nega a mudança procurando se apoiar em regras, normas, leis, nem sempre absolutas, ou seja, que podem e devem ser transformadas caso se queira qualificar a prestação de determinado serviço público. Segundo o entrevistado, outro agravante que compõe essa “cultura do Estado” é o distanciamento dos funcionários públicos para com a realidade do público beneficiário das políticas públicas, em especial quando se tratam de políticas para grupos e segmentos mais desfavorecidos, como é o caso dos agricultores familiares.

Não nos faltam exemplos de políticas públicas que são desenhadas com base em normas técnicas e marcos legais absolutamente inapropriados à realidade na qual procuram intervir. O Pronaf, debatido anteriormente, é um caso nesse sentido, mas poderíamos ainda elencar outros, como as normas de vigilância sanitária, estritamente vinculadas ao padrão produtivo dos grandes agricultores e que não se adéquam ao contexto dos agricultores familiares (CINTRÃO, 2017); os critérios de compras públicas operados na esfera de estados e municípios (no âmbito do PAA ou do Pnae), também

inadequados à realidade dos produtos ofertados pelos agricultores familiares, dentre outros tantos exemplos possíveis. O fato é que, para além dos limites instituídos no âmbito das normativas e dos dispositivos jurídicos que orientam a implementação das políticas públicas, há ainda um distanciamento social entre a burocracia e o público beneficiário das políticas públicas, o que agrava ainda mais a situação e configura uma dificuldade para que mudanças necessárias sejam realizadas.

O papel do gestor de políticas públicas, que em tese deve aliar habilidades técnicas e políticas, está relacionado justamente à melhoria da administração pública através da promoção de modificações necessárias para o bom funcionamento administrativo, com a finalidade de alcançar e potencializar o bem público. Há, portanto, que se fazer o embate jurídico e caminhar na construção de marcos legais que permitam o funcionamento adequado das políticas públicas, não apenas em termos de agilidade processual e administrativa, mas também (e principalmente) no que diz respeito à construção de legislações que de fato garantam a estabilidade e o êxito dos programas.

No depoimento anterior, observamos também outro elemento central, relacionado à prática da fiscalização e ao papel desempenhado pelos órgãos de controle. Interessante notar que o entrevistado menciona que esses órgãos (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União etc.) tiveram um grande incentivo durante os governos do Partido dos Trabalhadores, aumentando sua capacidade de monitoramento e auditoria das políticas públicas. Porém, como ressalta o gestor entrevistado, acabaram por se insular em demasia, enaltecendo o rigor técnico (típico da burocracia) e perdendo de vista os efeitos e os objetivos da fiscalização, organizando assim uma “visão desconectada do objeto”.

No campo da agricultura familiar, a política de desenvolvimento territorial é um exemplo bastante ilustrativo neste sentido. Em 2011, em função de questionamentos sistemáticos do TCU, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) foi paralisado, comprometendo diversas ações em curso por todo Brasil. Essa política pública foi pensada com base na vinculação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais para a operacionalização das ações, em particular, na organização dos Colegiados Territoriais, peça-chave na proposta do Programa. Ocorre que, em 2011, o Tribunal de Contas da União exerceu uma forte pressão sobre esses convênios estabelecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o que, como dito, resultou na paralisação quase que total do Programa e no rompimento dos convênios (PORTO, 2016).

A questão posta aqui tem relação com os objetivos do Pronat. Sendo esta uma política pública que tinha como principal objetivo organizar espaços públicos para a gestão social dos programas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento territorial, era fundamental que o arranjo administrativo estabelecesse vínculos com organizações da sociedade civil, o que, obviamente, previa o repasse de recursos financeiros, fundamentais para o funcionamento dos Colegiados. O que se observou foi uma política de fiscalização que negligenciou completamente os objetivos da política pública, vetando qualquer forma de contratação ou vinculação com as organizações da sociedade civil no âmbito do Pronat. A solução recomendada e posteriormente acatada pela SDT/MDA foi modificar completamente a estrutura organizacional e administrativa do Pronat, na forma de atender as ações de fortalecimento dos colegiados territoriais, substituindo as organizações da sociedade civil pelas universidades, que passariam então a assumir o papel de articulação territorial por meio dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet).

Sem entrar no mérito da pertinência ou dos resultados dessa alteração no desenho da política de desenvolvimento territorial, o que cabe destacar é o poder de influência da burocracia ligada aos órgãos de controle. Trata-se de uma expressão bastante clara do distanciamento existente entre a auditoria e as políticas públicas e, mais que isso, um exemplo muito contundente da assimetria de forças dentro do Governo Federal, mostrando, mais uma vez, a fragilidade política do campo da agricultura familiar. O trecho a seguir, retirado da entrevista com um gestor ligado diretamente à implementação do Pronat, mostra precisamente os efeitos negativos da política de fiscalização exacerbada e desmedida promovida pelos órgãos de controle.

Então, as ações de infraestrutura eram uma pauta muito negativa. Era o tempo todo respondendo matéria de jornal; de rádio; e nota de Ministério Público; confusões com prefeitura – especialmente prefeitura – de uso inadequado de recursos. Então, o que é que a gente assistiu no último período; no período em que eu estive lá? Era um Ministério Público entrando pesado. Então era aquilo: determinando a devolução de equipamentos de organizações. Eu lembro bem, por exemplo, da Fetraf. A Fetrafnosul? Nossa! Foi algo assim... imagina: a Fetrafusou... enfim, não era porque era Fetraf; era porque todo mundo fazia. Esse era o padrão. Então se valia, usava carros, transportes, para as coisas, para ações, de habitação, enfim, para os programas; as ações do movimento. O Ministério Público mandou devolver. E o movimento queria, porque queria, que a gente contestasse o Ministério Público. O que você faz nessa hora? Então você tem que explicar, você tem que dizer, você tem que sensibilizar, você tem que mostrar os problemas, os impasses. (Entrevistado 8)

Há, portanto, uma enorme tensão entre o universo da gestão e a atuação dos órgãos de controle, os quais mantêm uma dimensão fiscalista absolutamente exacerbada e míope com relação aos propósitos e fins aos quais estão orientadas as políticas públicas. Mais que isso, o que o trecho anterior descreve (e o que pode também ser verificado em vários outros contextos e espaços de políticas públicas) é uma espécie de patrulha dos órgãos de auditoria aos arranjos de cogestão ou de gestão social estabelecidos entre sociedade civil e Estado. Essas estratégias de gestão que conferem protagonismo às organizações da sociedade civil foram gestadas e vêm sendo aperfeiçoadas desde o período democrático, se consolidando no período dos governos petistas, em particular entre 2003 e 2010. O cenário atual, porém, parece desconsiderar todo esse importante acúmulo sociopolítico, sendo marcado, de um lado, por essa repressão dos órgãos de controle e, de outro, pelo fortalecimento do discurso privatizante na gestão pública que, por sua vez, propõe outro arranjo de parcerias, não com a sociedade civil, mas com empresas do setor privado.

### **‘Burocratização’ dos atores sociais**

Para além da dimensão fiscalista da burocracia, expressa basicamente na ação dos órgãos de controle, cabe também salientarmos outro fator importante de burocratização que pode ser observado no que tange às relações estabelecidas entre sociedade e Estado. O aumento do diálogo e da presença de movimentos e organizações da sociedade civil nas instâncias e espaços públicos relacionados às políticas públicas (em especial após 2003), é um fato razoavelmente consensual, sobretudo nas ciências sociais que se detiveram ao estudo desse processo (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Apesar de outras tantas bandeiras políticas terem sido deixadas ao longo do caminho, o Partido dos Trabalhadores encampou um denso processo de estímulo à participação social, logrando resultados importantes no que diz respeito à constituição de instrumentos de democracia participativa, seja na organização e fortalecimentos de instâncias colegiadas (como os diversos conselhos, conferências, colegiados hoje existentes), seja na construção de arranjos institucionais que promoveram relações sinérgicas na própria implementação das políticas públicas.

Porém, está também posto (embora com bem menos consenso) que o fomento à participação da sociedade civil foi limitado e que as experiências que assistimos nos últimos quinze anos apresentaram também muitas falhas e resultados, por vezes, indesejados. Tratarei aqui de um desses efeitos relacionados ao envolvimento progressivo dos movimentos sociais com as políticas públicas e a consequente “burocratização” daí decorrente. Esse tema já vem sendo objeto de pesquisas,

principalmente por aqueles que estudam e acompanham os movimentos sociais e que perceberam mudanças significativas na agenda política desses grupos. O trecho a seguir, retirado da introdução do livro *Movimentos sociais e esfera pública. O mundo da participação*, organizado por José Sergio Leite Lopes e Beatriz Heredia, ajuda a balizar as discussões.

De fato, pode-se observar que essa inclusão crescente através do Estado, se toma tempo dos representantes de movimentos, com novas exigências técnicas próprias, fazendo-os aparentemente “afastarem-se de suas bases”, traz também novas necessidades de afirmação identitária no interior do aparelho estatal, com repercussões sobre a construção permanente da relação com as “bases”. Nesse sentido, a relação com o Estado, longe de ser “neutra”, em referência a uma suposta pureza das bases, afeta o conjunto das relações no interior do(s) próprio(s) movimento(s). Dentre tais repercussões, estão reivindicações transformadas em **linguagens de Estado** e em demandas de políticas públicas. (2014, p. 24, grifo do autor)

Ou seja, há uma importante discussão no que diz respeito à presença dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil no âmbito da gestão de políticas públicas e do ambiente burocrático intrínseco a elas. Essa aproximação exigiu uma nova seara de competências a esses atores que, mais que receber, passaram também a operar determinadas etapas das políticas públicas, tendo, portanto, que lidar com toda uma carga burocrática e de gestão implicada neste envolvimento direto com o Estado.

Se, anteriormente, os programas tinham esses atores como “público-alvo”, agora, em de algumas políticas para a agricultura familiar, como o PAA, o Pnae e o Pronat, é esperado que estes mesmos atores passem a formular, gerir e avaliar projetos. Isso se enquadra em um processo mais amplo de reestruturação das políticas públicas que obedece não apenas a um movimento de descentralização da administração do Estado, mas implica, também, novas relações com agentes não estatais, na medida em que são os atores da sociedade civil que passam agora a conduzir (ou a participar) as políticas públicas, juntamente com os representantes do Estado. Obviamente isso requer habilidades específicas que, na maioria das vezes, não são do cotidiano desses grupos sociais.

Sem desconsiderar o importante papel que essa proposta cumpre em termos de democratização das políticas públicas ao envolver segmentos da sociedade civil, o que quero chamar atenção aqui é que, juntamente com esse interessante processo, ocorre uma incorporação das ideias e dos conceitos propostos nas políticas públicas pelos atores sociais, conformando aquilo que Shore, Wright e Però (2011) chamaram de “mundo da política pública”. Quero dizer com isso que os atores passam, cada vez mais, a se envolver com esse ambiente específico (a burocracia) e a centrar seus esforços no

acesso às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, o que acarreta mudanças em suas estratégias e táticas de atuação.

Eu sei que essas exigências têm um impacto muito grande nas organizações, no cotidiano de trabalho dessas entidades, né? Então a necessidade de um contador, de um setor de administração, de uma secretaria, é, habilidades específicas competências que vão sendo geradas a partir das exigências, né? (...) um processo de prestação de contas, de maneira rígida, né? Quando eles usam a palavra burocracia é sempre uma conotação muito negativa, né? (Entrevistado 1)

Qual que é a maior dificuldade que a gente enfrenta nessas áreas? Mudança de cultura. Não só do banco. É mudança de cultura de técnicos de Ater, do próprio agricultor, dos movimentos sociais e do banco. Então assim, a norma costuma estar muito na frente da realidade das pessoas. Primeiro a gente muda a norma e depois vai brigar pra que a cultura mude. Isso tem uma defasagem. Agora se você não mudar a norma a cultura não vai mudar nunca. Mudança de cultura. (Entrevistado 10)

O fato é que, apesar dos esforços por parte do MDA de fazer a “mudança de cultura” (o que se expressou, por exemplo, nos vários cursos de capacitação em gestão e formações similares ofertados), o nível de relacionamento e familiaridade com a linguagem e com o modo de funcionamento do Estado mostrou-se ainda insuficiente para lidar com a burocracia das políticas públicas. Operar equipamentos e infraestruturas públicas, lidar com recursos públicos e prestar contas, não é uma tarefa simples. Quero chamar a atenção (sem nenhuma pretensão de esgotamento) para um processo complexo em que, de uma hora para outra, atores sociais, não necessariamente familiarizados com a linguagem e as exigências do Estado, são convidados a operar políticas públicas. Isso implica algo como um “empoderamento perverso”, uma descentralização administrativa e gerencial que não leva em conta capacidades, papéis e habilidades distintas.

Não se pode, por exemplo, esperar que os órgãos do Estado façam articulação política de base com a mesma qualidade dos sindicatos. Então, da mesma maneira, não se pode exigir que os sindicatos e outros movimentos sociais tenham as habilidades esperadas de um gestor público para lidar com a burocracia. Como disseram Delgado e Leite (2011), não podemos “confundir aumento de participação e controle social dos atores com desresponsabilização das funções que deveriam ser típicas de Estado”.

O formato da política pública dos dois governos do Lula, que foi ali que a gente estruturou isso, ele não foi amigável à sociedade civil como parceira executora. Estava dizendo que o Estado tinha que executar e a sociedade era uma parceira pontual e não estratégica, e aí os marcos legais são inimigos da sociedade. (...) Então eu acho que a visão de organização da sociedade precisava mudar e a visão do Estado em relação à sociedade também precisava mudar; que também não dá pra ser do jeito que a

organização quer, que é de qualquer jeito, muitas vezes; e nem tão pouco do jeito burocrático, impossível de ser do Estado. (Entrevistado 2)

Há ainda um enorme desafio em fazer com que as organizações da sociedade civil (independentemente do perfil que possuam) dialoguem com os instrumentos de gestão burocrática típicos do Estado. Se anteriormente as críticas acusavam os atores sociais de se relacionarem com o Estado a partir de uma “lógica de balcão”, o que vemos hoje é a emergência de uma “lógica de gestão”, muito pouco afeita à experiência e às práticas políticas dos grupos e organizações populares. Mas, de uma forma ou de outra, sabendo ou não lidar bem com a burocracia do Estado, a impressão é que ela, a burocracia, organiza e pauta a ação e a reflexão sobre o que os atores fazem no âmbito da política pública e também fora dela.

O alto grau de influência que esses mecanismos burocráticos têm na relação com os atores que se envolvem na gestão de políticas públicas é algo a ser considerado e que merece reflexão. James Ferguson (1990) já indicava o avanço da burocracia como uma consequência inerente aos projetos e programas de desenvolvimento, que tinham ainda como efeito um processo (direto ou indireto) de despolitização. Por mais que não caiba generalizar a ideia de Ferguson para todos os contextos, penso ser importante manter em vista a possibilidade de as políticas públicas desencadearem, sim, efeitos de despolitização, mesmo que não totalizantes. Ou seja, estou aqui argumentando em consonância com Ferguson, mas reiterando a necessidade de ponderação dos efeitos desencadeados pelo binômio burocratização-despolitização, os quais devem ser observados e interpretados a partir dos contextos empíricos e não com base em um modelo ou uma narrativa geral.

## **Considerações finais**

Este texto teve como objetivo propor um conjunto de reflexões partindo da observação do fenômeno burocracia, no campo das políticas para agricultura familiar. Em primeiro lugar, cabe destacar que procurei observar as burocracias, no plural, em seus diversos significados e expressões, percorrendo a percepção dos gestores com relação às suas práticas cotidianas. É evidente que a burocracia tem uma expressão fundamental em sua dimensão estrutural, no aparato administrativo que a institui e que é preenchido pelos funcionários que operam e dão funcionamento à organização. Mas, mais que isso, há todo um conjunto de práticas, discursos e relações que emanam da estrutura burocrática e que configuram limites e possibilidades de ação, em particular nos espaços de intersecção entre Estado e sociedade.

Lançar mão da literatura ligada aos estudos críticos em administração e correlacioná-la à perspectiva analítica de cunho antropológico que se volta para o estudo do Estado e das políticas públicas, permite justamente um olhar mais abrangente para a burocracia e para a instituição de práticas burocráticas que se fundam a partir de relações hierárquicas e de poder. A incursão feita neste artigo, a partir deste referencial analítico, embora tenha sido apenas um sobrevoo, indica que avançar na compreensão do exercício do poder burocrático é uma tarefa ainda por fazer.

O mesmo pode ser dito sobre os temas destacados das entrevistas e que foram apresentados como guia para a problematização e debate. Os assuntos apresentados ensejam, cada um deles, mais aprofundamento e pesquisa. Por exemplo, no que diz respeito ao papel crescente dos órgãos de controle na cena política brasileira, há que se compreender com maior nível de detalhamento os processos políticos que favoreceram essa emergência e os caminhos percorridos que autorizaram uma verdadeira “caça às bruxas” na administração pública brasileira.

Outro tema que merece ser esmiuçado com rigor a partir dos casos concretos é o que chamei aqui de burocratização dos atores sociais. É inegável que os espaços oportunizados pelas políticas públicas oferecem canais efetivos para o exercício da cidadania, quando organizações da sociedade civil e movimentos sociais passam a pautar suas agendas e transformá-las em políticas públicas. Mas é inegável também que esse processo acontece em uma via de mão dupla, sendo que na via oposta está toda a institucionalidade e o peso da linguagem do Estado, através das quais essa relação é mediada, o que implica um elemento com o qual os atores sociais necessitam lidar. Se é possível afirmar que, em alguns contextos, é possível observar processos de despolarização, tal como descreveu James Ferguson (1990), também é possível afirmar que essa não é uma situação inescapável, uma vez que a burocracia pode ser apropriada, contornada e ressignificada pelos atores sociais, a depender da sua própria capacidade política para fazê-lo. Enfim, cabe analisar cada um desses elementos aqui destacados em pesquisas futuras, no intuito de compreender os diferentes contornos que as burocracias assumem e os efeitos que imprimem no processo de implementação de políticas públicas.

## Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 4 jun. 2021.

- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Política Hoje*, Recife, v. 25, n. 1, p. 73-84, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3710>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.
- CINTRÃO, Rosângela Pezza. Segurança alimentar, riscos, escalas de produção – desafios para a regulação sanitária. *Visa em Debate: sociedade, ciência e tecnologia*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 3-13, 2017.
- DELGADO, Nelson; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200007>. Acesso em: 8 jun. 2021.
- FERGUSON, James. *The anti-politics machine: “development”, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SANT'ANNA NETO, João Lima (Orgs.). *Uma geografia em movimento*, v. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 505-560.
- GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-43, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em 17 jun. 2021.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOPES, José Sergio Leite; HEREDIA, Beatriz (Orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública – o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
- LOTTA, Gabriela. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MARQUES, Eduardo César. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Revan; Fapesp, 2000.
- MATTEI, Lauro. Análise da produção acadêmica do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) entre 1996 e 2006. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 56-97, 2010. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/320>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. *Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural*. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa

- de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita, Presidente Prudente, 2006. Disponível em:  
<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/105042>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- MORAES, Reginaldo. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.
- MÜLLER, Ana Luiza. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em:  
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/11006>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Enap, 1997.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras: Uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003). *Varia Historia*, v. 32, n. 58, p. 225-258, 2016.
- PORTO, José Renato Sant’Anna. *Poder e território no Baixo Sul da Bahia: os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento*. 2016. 308 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:  
<https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/1898>. Acesso em: 5 jun. 2021.
- PRESTES MOTTA, Fernando. *O que é burocracia?* São Paulo: Brasiliense. 1981.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Sociologia e a teoria das organizações – um estudo suprapartidário*. Santos: Leopoldianum, 1983.
- SHORE, Chris; WRIGHT, Susan; PERÒ, Davide. *Policy Worlds. Anthropology and the analysis of contemporary power*. Nova York; Oxford: Berghan Books, 2011.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Editora Moraes, 1980.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

## Como citar

PORTO, José Renato Sant’Anna. Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 574-596, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-4>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## **Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?**

DOI: 10.36920/esa-v29n3-5

 Vivien Diesel<sup>1</sup> |  Pedro Selvino Neumann<sup>2</sup>  
 Marcelo Miná Dias<sup>3</sup> |  José Marcos Froehlich<sup>4</sup>

**Resumo:** No contexto dos estudos sobre desmantelamento de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, o artigo questiona a oportunidade de aplicação deste referencial para interpretação da trajetória recente da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Neste estudo utilizou-se uma metodologia de análise sistemática de notícias, documentos oficiais e textos legais para caracterizar a proposta do Mapa para Política de Ater pós-2018 e, com suporte nestas fontes, buscou-se sustentar o argumento de que se encontra em curso um processo de reforma da política, com reformulação reorientada ao reenquadramento conservador. Esta análise evidencia a complexidade, as contradições e o viés conservador da mudança em curso, indicando preocupações futuras quanto a agendas de equidade e sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Assistência Técnica; Pnater; desmantelamento de políticas públicas; desenvolvimento rural.

**Abstract:** (*Brazilian National Policy for Technical Assistance and Rural Extension: a case of dismantling?*). In the context of the dismantling of rural development public policies in Brazil, the article analyses the recent trajectory of the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (PNATER) to consider if the theoretical notion of dismantling is adequate in this case. This study used a methodology based on the systematic analysis of news, official documents, and legal texts to characterize the proposal of the Ministry of

<sup>1</sup> Professora Titular da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), aposentada. Professora Voluntária no Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-doutora no Departamento de Antropologia Social da Universidad de Sevilla (Espanha). E-mail: viviendiesel@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Professor Titular e pesquisador no Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (PPGEXR/UFSM). Doutor em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: neumannsp@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Professor e pesquisador no Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: minad@ufv.br.

<sup>4</sup> Professor e pesquisador no Programa de Pós-graduação em Extensão Rural (PPGEXR) e de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-doutor no Departamento de Antropologia Social da Universidad de Sevilla (Espanha). E-mail: jmarcos.froehlich@gmail.com.

Agriculture for rural extension policy post-2018. This allowed us to conclude that the case under study involves a political reform informed by conservative reframing. The analysis highlights the complexity, contradictions, and conservative nature of the changes underway, indicating future concerns about equity and sustainability agendas.

**Keywords:** Rural advisory services; PNATER; dismantling of public policies; rural development.

## Introdução

Um dos aspectos mais destacados nas publicações recentes sobre políticas públicas na América Latina se refere às repercussões da ascensão e à queda de governos progressistas. Para Bringel e Falero (2016), a ascensão de governos progressistas em diversos países da América Latina, na primeira década dos anos 2000, veio acompanhada do surgimento de elevadas expectativas de avanços no enfrentamento de questões relativas à pobreza e à equidade social, questões ambientais, de direitos humanos e, em alguns casos, de implementação de propostas decolonizadoras. Entretanto, por volta de 2015, estas expectativas estavam sendo revisadas, em um cenário de ascensão de coalizões de centro-direita identificadas com agendas neoliberais.

O caso brasileiro pode ser tomado como ilustrativo desta dinâmica. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, é considerada um marco inicial de uma série de governos progressistas que se mantiveram no poder até 2016, quando ocorreu o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Não obstante o caráter progressista destes governos, o período 2003-2016 foi caracterizado, segundo Delgado (2012), pela convivência (contraditória e conflituosa) de dois projetos políticos distintos para o desenvolvimento rural:

[...] herdamos da década de 1990 uma disputa por propostas de desenvolvimento, políticas públicas e significados entre dois projetos políticos alternativos, o projeto neoliberal do agronegócio, pautado fundamentalmente pela expansão da agricultura de exportação estruturalmente complementar ao “ajustamento constrangido à globalização”, e o projeto democratizante, representado inicialmente no meio rural pela proposta de reforma agrária e de desenvolvimento rural fundado na agricultura familiar, mas que deverá incorporar posteriormente novos atores e propostas, e que é pautado, entre outros elementos, pela afirmação da expansão da agricultura de mercado interno, do reconhecimento dos direitos sociais das populações rurais, da democratização do acesso às políticas públicas, e do objetivo fundamental da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. (DELGADO, 2012, p. 103)

Analistas assinalam que cada proposta de desenvolvimento rural foi suportada por uma base social particular, distinguindo-se o protagonismo dos povos dos campos, das águas e das florestas no suporte à proposta de desenvolvimento rural sustentável e

solidário; e o protagonismo dos atores do agronegócio (com apoio de mineradoras, petroleiras, especuladores, *resorts* e condomínios privados de luxo e do próprio Estado) no suporte à proposta de modernização do campo (VALADARES *et al.*, 2018, p. ii).

Em termos institucionais, durante os governos progressistas deu-se continuidade no apoio ao projeto neoliberal do agronegócio, por meio de políticas públicas formuladas e implementadas pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento (Mapa). Ao mesmo tempo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1998, formulava e implementava políticas públicas condizentes com o projeto democratizante. Nessas condições, no âmbito do MDA, procurou-se avançar na concepção e viabilização de modelos de desenvolvimento rural mais inclusivos e sustentáveis, fundamentados no apoio à agricultura familiar e sensíveis às diferenças de gênero, geração e etnia (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

O *impeachment* de Dilma Rousseff demarca uma mudança na configuração política, caracterizada pela hegemonização dos atores e do projeto neoliberal do agronegócio. Segundo esclarecem Bruno (2016) e Lerrer (2019), tal mudança é resultado da definição e consecução de uma estratégia política com agenda bem definida e articulada ao longo dos anos 2000 (FPA, 2020). A nova configuração política afetou negativamente a implementação da proposta de desenvolvimento rural sustentável e solidário.<sup>5</sup> Iniciando com a extinção do MDA em 2016, o governo de Michel Temer prosseguiu na desarticulação de iniciativas identificadas com esta proposta, mediante a redução das dotações orçamentárias para programas específicos (VALADARES *et al.*, 2018).<sup>6</sup> O governo eleito em 2018, por sua vez, avançou na supressão de ministérios, secretarias, programas e espaços de participação e gestão social relacionados àquela proposta (SABOURIN *et al.*, 2020).

Tendo em vista a redução do apoio governamental às iniciativas relacionadas à proposta de desenvolvimento rural sustentável e solidário, vários autores (MATTOS, 2017; SABOURIN, 2018; VALADARES *et al.*, 2018; SAUER *et al.*, 2019; PICOLOTTO; PICCIN, 2020; SABOURIN *et al.*, 2020; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020) tendem a associar o fim dos governos progressistas a processos de “desmonte/desconstrução/desestruturação/desmantelamento”, recorrendo a contribuições teóricas de Bauer (2009), Bauer e Knill (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pederson (2013) para subsidiar suas análises. O desmantelamento é definido por estes autores como um processo complexo, que se manifesta na redução, decréscimo ou diminuição da densidade e intensidade de uma

<sup>5</sup> Para alguns autores (VALADARES *et al.*, 2018; LIMA *et al.*, 2019; SABOURIN *et al.*, 2020) a fragilização das iniciativas relacionadas à proposta de desenvolvimento rural sustentável e solidário foi paulatina, pois muitas destas eram objeto de disputas internas no MDA e começaram a enfrentar restrições para sua implementação ainda sob governos progressistas. Sabourin *et al.* (2020) identificaram indícios de fragilização destas iniciativas sob o governo Dilma Rousseff que, ao adotar uma política de austeridade fiscal, reduziu o aporte de recursos destinados a elas.

<sup>6</sup> A verificação dos gastos totais executados pelas unidades orçamentárias revela redução de 56% nos gastos discricionários do MDA/Sead e 64% nos gastos discricionários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) entre 2014 e 2017 (LIMA *et al.*, 2019, p. 254), por exemplo.

política pública, utilizando-se de indicadores específicos para aferição de cada uma destas variáveis (BAUER; KNILL, 2012). Conforme síntese de Sinko (2016), trata-se de uma abordagem da mudança política que busca identificar e mensurar a tendência de expansão ou redução de uma determinada política. Neste *continuum*, a extinção de uma política é dada como uma situação-limite (tratada nos estudos sobre *policy termination*).

Neste contexto, foi examinado o caso da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), que teve suas bases formalizadas em 2004 sob o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Diversos autores se dedicaram a apontar as características inovadoras da Pnater (PETERSEN; MUSSOI; DAL SOGLIO, 2013; PEIXOTO, 2015; BERGAMASCO; BORSATTO, 2016; DIESEL; DIAS, 2016), pois ela se apresentava compatível com a proposta de desenvolvimento rural sustentável e solidário, avançando em sua agenda ao problematizar os modelos técnico-produtivos e de organização social da produção do agronegócio com base na experiência histórica brasileira de modernização da agricultura; apontando para o potencial da abordagem agroecológica; e também por fundamentar-se na tradição educativa do humanismo crítico freiriano (RODRIGUES, 1997; MDA, 2010). Ainda, recorria a uma institucionalidade inovadora, prevendo participação da sociedade civil, inclusive em sua implementação, por meio de um modelo de pluralismo institucional (PEIXOTO, 2008; DIESEL; NEUMANN; SÁ, 2012; ZARNOTT *et al.*, 2017).

O exame da trajetória da Pnater evidencia que o então já reduzido apoio governamental para sua implementação foi agravado após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Neste sentido, Lima *et al.* (2019), por exemplo, apresentam análise orçamentária que indica redução de 51% das despesas executadas relativas à Ater para agricultura familiar e 82% na Ater para áreas de reforma agrária no período 2014-2017, corroborando avaliações prévias de Valadares *et al.* (2018) e Mattos (2017). Do mesmo modo, destaca-se a desarticulação das instâncias gestoras desta política, decorrentes da extinção do MDA, particularmente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

A partir destes dados pode-se inferir que esta política esteve sujeita a um processo de desmantelamento, de modo semelhante às demais políticas relacionadas à proposta de desenvolvimento rural sustentável e solidário. Entretanto, uma observação mais atenta dos fatos relacionados à trajetória recente da Pnater resulta na identificação de indicadores que apontam para tendências contraditórias. A mídia publicou várias notícias em que organizações de representação das entidades e servidores públicos de extensão rural denunciaram a ocorrência de um processo de “desmantelamento” e se mobilizaram para apresentar contrapropostas,<sup>7</sup> num contexto de crescentes restrições orçamentárias. Por

<sup>7</sup> Destaca-se, por exemplo, a mobilização da Associação Paulista de Extensão Rural (Apaer) no último trimestre de 2020, em contraposição à proposta de reestruturação da Secretaria da Agricultura por suas implicações sobre os serviços públicos estaduais de Ater. Para mais informações, ver: <https://www.apaer.org.br/>.

outro lado, também foram divulgadas notícias com declarações da ministra da Agricultura afirmando que Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para “pequenos produtores” constituiria prioridade para 2020, ou destacando o lançamento, pelo Mapa, de um programa intitulado “Ater Digital”, em outubro daquele ano. Notícias relativas ao Poder Legislativo Federal, por sua vez, relataram a formação de uma frente parlamentar e estabelecimento de um pacto político para fortalecimento da Ater (FATER, 2019), além da tramitação de um novo projeto de lei de Ater nas câmaras legislativas em 2021.

Evidencia-se, portanto, que a trajetória recente da Pnater é complexa, na medida em que as iniciativas de desmantelamento encontraram certa resistência e novas iniciativas federais têm sido anunciadas. Este fato nos leva a refletir sobre os limites de analisar a trajetória desta política sob os marcos teóricos do desmantelamento de políticas públicas. Neste sentido, concordamos com alguns autores que identificam limitações nos estudos sobre o desmantelamento. Ao observar que estes tendem a abordar a trajetória de uma política ou de um programa específico, estes autores avaliam que esta focalização resulta em dificuldades para identificar a emergência de novas iniciativas e para caracterizar, de modo mais abrangente, as mudanças em curso. Pesquisadores dedicados ao estudo da *policy termination* reconhecem as dificuldades de extinção de uma política e apontam para a tendência de que políticas públicas específicas não sejam extintas sem que alternativas sejam propostas, de modo que a recriação tende a superar a extinção. Neste sentido, Turnhout (2009, p. 59) apresenta uma síntese desta dinâmica ao argumentar que a sucessão de uma política pública envolve o término de velhas políticas e o início de novas e, por isso, o término de uma política pode ser considerado um componente de um processo maior de sucessão ou mudança de políticas. Há, portanto, uma perspectiva teórica alternativa ou complementar ao enfoque do desmantelamento. Nos parece, então, importante analisar o caso da Pnater à luz da possibilidade de caracterização de uma reforma ou sucessão de políticas.

A trajetória da Pnater pós-2018 é pouco conhecida. Tendo em vista as limitações nos dados e análises disponíveis sobre a política de Ater no atual governo, a pesquisa reuniu e analisou informações e documentos disponíveis, buscando identificar em que medida o caso pode ser tratado como relativo à reforma ou à sucessão da política. O estudo partiu do pressuposto de que, embora o caso da Pnater esteja relacionado ao desmantelamento das iniciativas identificadas com a proposta de desenvolvimento rural sustentável e solidário, ele pode ser mais bem compreendido como uma reforma em curso, que alcança a formulação original da política, com o intuito de revisão de seus fundamentos

ontológicos.<sup>8</sup> Haveria, portanto, uma intenção de reformulação orientada por um reenquadramento (*reframe*) da questão da assistência técnica e extensão rural como política pública. A análise de tal processo implica problemas metodológicos específicos. Segundo Capano (2009), o estudo da mudança da política é dificultado pelo fato de que só se pode falar em mudança a partir da possibilidade de identificar uma situação de estabilidade que permita a comparação com um pretense estado “normal” (prévio à mudança). Este requisito é particularmente crítico, pois verifica-se uma tendência à permanente mudança da política, dada a necessidade de sua adaptação a um ambiente dinâmico. Assim, o estudo da mudança da política é favorecido quando se utilizam categorias de análise bem definidas. Uma das formas de contemplar esse desafio passa pela consideração de que uma política envolve elementos abstratos/teórico/conceituais (aqui tratados como “orientações gerais”); objetivo e conteúdo de programas e meios. Considerando estas ponderações e as limitações relacionadas aos dados disponíveis para a análise do caso, optou-se por abordar as orientações gerais e, num segundo momento, os programas e os meios. Assim, na estruturação do texto foi dada ênfase às mudanças anunciadas no governo pós-2018, discernindo as orientações gerais da proposta do Mapa (atual gestor da política de Ater) e suas derivações em termos de programas e iniciativas, como também os meios mobilizados para implementá-los. Por fim, na última seção do texto, foi discutida a possibilidade de tratamento da política de Ater do Mapa como um caso de reformulação de uma política pública orientada pelo reenquadramento da questão da assistência técnica e extensão rural.

Considerando a restrição de documentos oficiais relativos à proposta do Mapa para Ater, a pesquisa enfatiza a análise do conteúdo de “notícias do Mapa”, recorrendo, quando necessário, à consulta de fontes complementares. Importante ressaltar que, por tratar-se de uma primeira aproximação ao tema, buscou-se fornecer subsídios para futuras pesquisas sobre o caso da Pnater no contexto do desmantelamento das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.

## **A política de Ater na programação e estrutura do Mapa após 2018**

A trajetória histórica da política de Ater remete ao contexto das políticas federais de apoio ao desenvolvimento agrícola, sob modelo agroexportador, mediante modernização da agricultura, intensificadas de 1960 até 1980 (GONÇALVES NETO, 1997). O reconhecimento da relevância das organizações de Ater na promoção da difusão de tecnologias e operacionalização do crédito rural (OLIVEIRA, 1984) não foi suficiente para a

---

<sup>8</sup> Hajer e Laws (2008) afirmam ser esta a característica essencial de um *frame*, ordenar o discurso por meio de concepções e crenças.

manutenção do apoio federal a estas entidades quando se agravou a crise econômica e a pressão para ajuste estrutural e reforma do Estado. Com desarticulação da coordenação nacional ocorrida em 1990, nos anos seguintes as organizações de Ater ficaram dependentes de recursos estaduais e municipais e sujeitas a iniciativas de reformas propostas pelos governos estaduais (PEIXOTO, 2008; MUCHAGATA, 2003). Nesta trajetória, uma das principais manifestações da ascensão de governo progressista, em meados os anos 2000, foi a recomposição do apoio federal à Ater. O governo federal propôs uma nova orientação para política consubstanciada na Pnater (MDA, 2004) e buscou tornar a sua concepção balizadora da atuação das entidades estaduais, estabelecer uma institucionalidade de gestão e destinar recursos para sua implementação. Assim, a Pnater constituiu a base para um conjunto de programas, ações de capacitação de extensionistas e financiamento de iniciativas de intervenção educativa em todo o território nacional desde 2004 (CAPORAL; RAMOS, 2009). A preocupação em tornar a política de governo em uma atribuição do Estado levou à proposição da Lei nº 12.188 (Lei de Ater), aprovada em 2010.

Em termos institucionais, foi proposto um modelo de gestão da Pnater que previa a operação de uma estrutura complexa. Nesta estrutura destacava-se o protagonismo do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), vinculado à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), no MDA, ao qual cabia a participação na formulação, implementação e avaliação da política de Ater (PEIXOTO, 2008). A estrutura de gestão permaneceu a mesma durante os governos progressistas, diferenciando-se, apenas, pela criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Para entender as motivações de sua criação é necessário considerar que, no decurso de sua implementação, a Pnater passou a operar mediante elaboração de chamadas públicas, o que levou à criação de uma agência reguladora para gerenciá-las, originando a Anater, formalizada no Decreto nº 8.252 de 2014 (PEIXOTO, 2020).

A partir do *impeachment* de Dilma Rousseff, em maio de 2016 as competências do MDA foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e, logo em seguida, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, criada no âmbito da Casa Civil. O governo eleito em 2018 realizou ampla reestruturação político-administrativa em janeiro de 2019, incluindo-se a revisão de antigas competências e atribuições dos ministérios então existentes. Naquela ocasião, as competências originalmente atribuídas ao MDA foram transferidas para o Mapa. Na nova estrutura, a gestão da política de Ater ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) do Mapa, conforme o Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. Nesta Secretaria, o Departamento de Desenvolvimento Comunitário passou a ser responsável pela coordenação da Pnater. Ao mesmo tempo foi

mantida a estrutura da Anater, com suas atribuições previstas em normas legais.

Quando observada a composição do principal instrumento de programação orçamentária do Mapa, identifica-se a previsão de ações de Ater. No Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 coube ao Mapa a responsabilidade e o gerenciamento de quatro programas, que compreendem os principais campos temáticos de sua atuação: Agropecuária Sustentável, Defesa Agropecuária, Governança Fundiária e Pesquisa e Inovação Agropecuária.<sup>9</sup> Considerando a descrição oficial destes programas finalísticos, identifica-se que déficits no acesso do agricultor à informação, ao conhecimento e a inovações são apresentados como fatores que contribuem para a ocorrência dos problemas que o Programa visa confrontar. Apenas o Programa Governança Fundiária não cita explicitamente estes déficits. Embora seja presumível que a implementação dos distintos programas previstos no PPA implique, em maior ou menor medida, ações de Ater, a “ampliação da oferta dos serviços de Ater aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros” é tratada como resultado intermediário e, por isso, especificamente monitorada no âmbito do Programa Agropecuária Sustentável. Tal composição representa uma mudança em relação ao PPA 2016-2019, que contemplava as ações de Ater no Programa Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar, que foi extinto.

A observação dos documentos relativos ao planejamento estratégico do Mapa (MAPA, 2020a, 2020b) permite constatar que a Ater foi tratada como um objetivo estratégico, vinculado ao Programa Agropecuária Sustentável (MAPA, 2020b, p. 50). Neste sentido, o objetivo estratégico relativo à Ater, formulado por ocasião do planejamento estratégico do Mapa, foi redigido nos seguintes termos: “Aperfeiçoar e intensificar as iniciativas de assistência técnica e extensão rural e outros modelos de introdução de tecnologias.” (MAPA, 2020b, p. 50). Um conjunto de Projetos Estratégicos Corporativos (PECs) específicos concorre para a consecução deste objetivo estratégico.<sup>10</sup>

Complementarmente à análise dos documentos de programação das ações, buscou-se uma aproximação com a manifestação pública de representantes do Mapa acerca da importância relativa auferida à Ater. Do conjunto das notícias publicadas entre janeiro de 2019 e junho de 2021 na página do Mapa, sob o *link* (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias>), foram selecionadas para esta análise aquelas que tinham a Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) como seu tema central, gerando-se o Quadro 1.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Além destes, há dois programas sob responsabilidade de outros ministérios que contam com a participação do Mapa: “Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais” e “Programa Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano” (MAPA, 2020b, p. 20).

<sup>10</sup> O planejamento estratégico do Mapa levou à proposição de Projetos Estratégicos Corporativos (PEC), criados para alcançar os objetivos estabelecidos. O objetivo estratégico referente à Ater é mencionado em cinco projetos estratégicos (MAPA, 2020b).

<sup>11</sup> No período analisado foram pesquisadas 2300 notícias, considerando-se que 24 destas tinham a Ater como tema central.

**Quadro 1 – Notícias selecionadas referentes a Ater, publicadas no site do Mapa (jan. 2019 a jun.2021)**

	<b>Data</b>	<b>Título</b>
1	8/2/2019	Secretaria de Agricultura do RS vai receber veículos e notebooks
2	29/3/2019	Tereza Cristina no Nordeste: “A assistência técnica é uma prioridade no ministério”
3	11/4/2019	Técnicos agrícolas pedem ampliação dos valores de projetos de crédito rural que podem aprovar
4	15/4/2019	Ministério, Senar, CNA e Sebrae terão R\$ 1 bi para assistência técnica, diz Tereza Cristina
5	30/4/2019	Ademar Silva Junior é o novo presidente da Anater
6	29/5/2019	Senar e Mapa debatem proposta para levar assistência técnica a médios produtores
7	2/8/2019	Mapa levará assistência técnica para produtores atendidos por projeto de irrigação na Bahia
8	5/11/2019	Tereza Cristina diz que assistência técnica para pequeno produtor é prioridade em 2020
9	13/11/2019	Parceria entre Mapa e CNA vai levar assistência técnica ao semiárido
10	26/11/2019	Mapa e Sebrae fazem parceria para promover assistência técnica no Agronordeste
11	23/1/2020	Cooperação Brasil-Colômbia busca aprimorar políticas públicas para populações rurais
12	20/2/2020	Técnicos agrícolas podem ser prestadores de assistência técnica e extensão rural
13	23/4/2020	Mapa e Anater lançam cartilha com medidas de higiene para o período de colheita
14	8/6/2020	Tereza Cristina participa das comemorações dos 30 anos da Asbraer
15	2/7/2020	Com tecnologia e assistência técnica, Nordeste será a próxima região de desenvolvimento do Brasil, diz ministra
16	18/8/2020	Mapa vai implementar extensão rural digital criada por Nobel da Economia
17	21/8/2020	Oficina virtual promove intercâmbio de conhecimentos entre Brasil e Colômbia sobre pesquisa em agroecologia
18	7/10/2020	Mapa lança programa Ater Digital
19	8/10/2020	Ater Digital vai impulsionar acesso do produtor rural à assistência técnica
20	15/12/2020	Anater oferece curso on-line para agentes de assistência técnica e extensão rural
21	3/2/2021	Anater ministra mais um curso de formação de agentes de assistência técnica rural
22	23/4/2021	Evento virtual reúne técnicos do Brasil, China e Equador para trocar experiências sobre assistência técnica digital
23	17/5/2021	Mapa, Anater e Emater/RS firmam parceria para potencializar a execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário
24	26/5/2021	Agrovilas no Maranhão recebem primeiras antenas de conectividade via satélite

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Do conjunto das notícias identificadas, foram extraídos excertos que tratam da manifestação de representantes do Mapa. Neste sentido, na notícia 4, a ministra afirma, ao participar de evento com produtores rurais em Juazeiro-BA, que: “Minha grande agonia hoje, como ministra, é levar assistência técnica de qualidade aos pequenos agricultores.” Na notícia 8, na abertura do Congresso Brasileiro de Gestores da Agropecuária, identifica-se outra declaração neste mesmo sentido: “A assistência técnica será meu maior desafio à frente do Ministério da Agricultura.” Finalmente, no contexto de comemoração dos 30 anos da Asbraer, o seguinte excerto reforça as manifestações anteriores: “A ministra destacou a importância da assistência técnica para os agricultores brasileiros e disse que o assunto é uma prioridade para o Mapa” (excerto de notícia 14).

Da análise conduzida nesta seção evidencia-se que as atribuições do Mapa levam a sua atuação a um campo bastante abrangente, que engloba desde questões relativas à regularização fundiária, apoio à inovação (pesquisa agropecuária) e defesa agropecuária, até a promoção da “agricultura sustentável”. Do mesmo modo, depreende-se que a Ater tende a ser reconhecida como um componente instrumental que contribui para resolução de problemas que estão na origem dos programas propostos. Não obstante, é tratada como resultado intermediário no Programa Agropecuária Sustentável, considerada como objetivo estratégico no planejamento estratégico do Mapa e tida como “uma prioridade” em algumas manifestações públicas de representante do Mapa.

## **As orientações gerais do Mapa para política de Ater: uma leitura a partir das notícias**

A contextualização apresentada na introdução deste artigo e os elementos reunidos na Seção 2 evidenciam condições favoráveis à ocorrência de uma mudança na política pública de Ater.<sup>12</sup> Conforme explicitado na introdução, uma política se compõe de diferentes elementos: abstratos/teórico/conceituais (suas orientações gerais), objetivo e conteúdo de programas e meios. A caracterização destes elementos revela-se de fundamental importância para a avaliação da possibilidade de tratamento do caso como reforma de política e avaliação de sua magnitude. De acordo com Sinko (2016, p. 235), enquanto as mudanças radicais afetam as bases da política mediante introdução de novos princípios, as mudanças moderadas tendem a

<sup>12</sup> Em termos gerais, partindo-se do reconhecimento de que MDA e Mapa perseguiram propostas de desenvolvimento rural diferenciadas (desenvolvimento rural sustentável e solidário, no MDA; e de modernização, no Mapa), compreendemos que a extinção do MDA e a passagem da gestão da Pnater para o Mapa repercutem potencialmente sobre as orientações gerais da política. A literatura sobre *Policy Dismantling* se refere a este processo como estratégia de desmantelamento por “mudança de arena”.

operar na adaptação dos objetivos e meios. Tais observações nos levam a inferir que mudanças radicais incidem sobre as orientações gerais da política associando-se, portanto, à sua (re)formulação.

A formulação é considerada uma fase que envolve a identificação ou construção de um conjunto de alternativas políticas e estratégias para confrontar um problema, de forma a subsidiar a tomada de decisão (ZITOUN; FISCHER; ZAHARIADIS, 2021).<sup>13</sup> Os mesmos autores alertam que, embora a formulação de política seja tratada, geralmente, como uma fase em que predominam ações de caráter técnico-instrumental,<sup>14</sup> este tipo de interpretação subestima o caráter político inerente a esta fase. Dado o caráter político inerente à esta fase, supõe-se que mudanças nas configurações políticas – relativas à hegemonia de determinadas coalizões – podem implicar pressões pela realização de mudanças na formulação de determinada política. Neste contexto, a caracterização das orientações gerais do Mapa para a Política de Ater visa subsidiar a avaliação sobre eventual incidência no âmbito da formulação de política.

Nesta seção buscou-se investigar a atuação do governo pós-2018 na formulação de uma proposta de orientação geral, relativamente coerente, para a Política de Ater. Esta análise enfrenta a dificuldade colocada pela ausência de um documento político que apresente de forma sistemática. Por outro lado, considerou-se que as manifestações públicas de representantes do Mapa, constantes em notícias relativas à Ater (guardando correspondência com notícias selecionadas na seção anterior) publicadas no site do Mapa, podem contribuir para estes propósitos. Para tanto, foi feita a análise das características das iniciativas relatadas nas notícias visando à identificação de sua abrangência territorial, ao perfil do público envolvido, dos objetivos e à modalidade de intervenção educativa associada à Ater (considerando a forma como a iniciativa é denominada), conforme apresentado no Quadro 2.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Tradicionalmente, a formulação da política é considerada uma fase do ciclo da política pública que sucede à montagem da agenda e precede a tomada de decisão, a qual é sucedida pela implementação e, então, avaliação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15).

<sup>14</sup> Sob abordagem técnico-instrumental, frequentemente a revisão da formulação é associada à incorporação de resultados de processos de avaliação da política. Capano (2009) esclarece que esta postura reflete uma visão sobre determinantes da mudança política potencialmente contestável. Deste modo, o autor chama a atenção para a necessidade de consideração das teorias gerais de mudança política subjacentes à interpretação de processos específicos.

<sup>15</sup> Foi utilizada a mesma seleção de notícias apresentadas no Quadro 1. Na composição do Quadro 2 foram suprimidas quatro notícias (duas relativas a enquadramento profissional de técnicos agrícolas (3 e 12) e duas relativas à promoção de um evento internacional (17 e 22)).

**Quadro 2** – Público-alvo e objetivos da Ater em notícias selecionadas do Mapa

	<b>Território específico</b>	<b>Público específico</b>	<b>Palavras-chave referentes a objetivos da Ater</b>	<b>Denominação da ação</b>
1	Rio Grande do Sul	–	Produção; geração de renda	Assistência técnica
2	Nordeste	Ênfase nos pequenos produtores e agricultores familiares	Produzir com mais eficiência para ganhar competitividade	Assistência técnica
4	Prioridade Nordeste (Semiárido)	Pequenos produtores	Produzir mais e melhor, comercializar a produção e aumentar renda; mais emprego e desenvolvimento da região	Assistência técnica
5	Nacional	Pequenos e médios produtores (principalmente pequenos produtores)	Soluções eficazes e produtivas e qualidade de vida; independência, retorno de seu trabalho, vida melhor, dignidade e trazer o jovem de volta ao campo	Assistência técnica
6	12 microrregiões do país	1800 bovinocultores de corte	Aumento do valor bruto da produção (VBP) e produtividade	Assistência técnica e gerencial
7	Bahia (Projeto Público de Irrigação)	3 mil pessoas	Para que produtores ampliem suas atividades e aumentem as riquezas da região; desenvolvimento regional	Assistência técnica
8	Nacional	Prioridade pequeno produtor	Aumento da produção para superação da condição de pobreza	Assistência técnica
9	10 estados do Semiárido	Produtores rurais, estabelecimentos rurais, famílias, pobres	Sair da pobreza rural, produzir e gerar riquezas; produzir em escala para si e para o mercado em geral; desenvolvimento regional mediante aumento da competitividade	Assistência técnica e gerencial
10	10 estados do Semiárido	Pequenos agricultores da região, jovens do campo, produtores	Desenvolver a capacidade produtiva; gerar renda ao produtor para superação da pobreza e retorno do jovem ao campo; impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região	Assistência técnica e gerencial Capacitação empresarial Transferência de tecnologia
13	Nacional	Trabalhadores rurais	Segurança das pessoas envolvidas na colheita	Recomendações sanitárias
14	Nacional	Agricultores brasileiros	Tornar a agricultura de subsistência em produtora de renda e riqueza	Assistência técnica
15	Nordeste	Pequeno produtor e agronegócio (desde o miniprodutor rural até a grande empresa rural)	Aumento da produção e produtividade / desenvolvimento econômico, social e sustentável	Assistência técnica
16	Nordeste	Pequenos produtores rurais, agricultores familiares (100 mil pequenos produtores)	Promover inovação na conjuntura de pandemia	Consultoria agrícola digital
18	Nacional	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater)	Fortalecer o Sibrater para acesso dos produtores rurais a serviços mais modernos e eficientes	Ater digital
19	Nacional	Sibrater	Ampliar o acesso dos agricultores a serviços modernos, ágeis e eficientes, aumentando a competitividade	Assistência técnica Ater digital

20	Região Centro-Oeste	Beneficiários finais: quatro mil famílias assentadas	Treinamento de técnicos para que a assistência possibilite gerar independência financeira e renda aos assentados onde vivem	Assistência técnica
21	Região Centro-Oeste	Beneficiários finais: 3.600 famílias de agricultores assentados	Programa Produzir Brasil	Assistência técnica rural
23	Rio Grande do Sul	Agricultores familiares (400 famílias potenciais beneficiários)	Oportunidade, autonomia e fortalecimento da agricultura familiar	Extensão rural, mobilização e elaboração de projeto produtivo
24	Maranhão	Sete agrovilas quilombolas (piloto) em regiões de baixo IDH	Renda e dignidade	Assistência técnica Ater 5.0

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A análise do conteúdo do Quadro 2 revela uma tendência à proposição de iniciativas da Ater para regiões pobres, relacionando-a, deste modo, à agenda de redução de desigualdades regionais. Nas regiões pobres, discrimina-se um público específico como beneficiário. O público beneficiado é identificado pela atividade profissional, comumente “produtores” ou “agricultores”, inexistindo referências a organizações coletivas destes sujeitos. Embora haja menção “desde o mini produtor rural até a grande empresa rural”, há uma clara ênfase no produtor “pequeno”, com referência eventual ao “agricultor familiar” e “médio produtor”. A categoria política “trabalhadores rurais” surge apenas uma vez e há menor frequência à especificação da condição do “produtor”, se assentado rural ou quilombola. Além da identificação da categorização utilizada, o exame do texto das notícias revela a utilização de alguns qualificativos. Em um excerto da notícia 7 destaca-se a seguinte fala: “Precisamos dar a porta de saída para **aqueles que têm como produzir**, aqueles que podem ganhar com seu suor” (*grifos nossos*). Na notícia 2 há referência à afirmação da ministra: “Nós vamos privilegiar **aqueles que produzem** [...] Jogou-se muito dinheiro fora neste país e agora este dinheiro está fazendo falta. Nós vamos colocar dinheiro onde há necessidade, onde é prioridade. E as prioridades são os **pequenos produtores** no meu ministério.” Na notícia 8 apresenta-se o público a partir de uma análise da conjuntura: “Não podemos ter uma agricultura comercial que está no mundo, é 4G, daqui a pouco 5G. E temos ainda a **pobreza do pequeno produtor**, aquele que produz pouco, **um produtor que ainda precisa de ajuda**” (*grifos nossos*). Ao mesmo tempo que a categorização remete ao público em condição de maior precariedade na estruturação produtiva ou geração de renda, os qualificativos indicam uma predileção em favor daqueles que apresentam mais “capacidade de resposta” ao estímulo produtivo.

Quando são examinadas as palavras-chave referentes aos objetivos da Ater (Quadro 2), explicita-se a visão sobre a mudança perseguida. Embora os termos utilizados sejam diversos, pode-se depreender uma intencionalidade de que a Ater interfira no âmbito da produção, gestão e comercialização. Na produção, espera-se que incentive o aumento de sua escala, ofertando “soluções eficazes” para melhoria da eficiência (“produzir melhor”). À gestão projeta-se o incremento da competitividade do negócio, para que o produtor possa “comercializar melhor”. A expectativa é que estas ações tenham repercussão no âmbito pessoal, familiar e regional. Argumenta-se que a geração de renda traz impactos positivos na qualidade de vida (“vida melhor”) e, por esta via, possibilita que, no plano psicológico, se verifique o despertar de um sentimento de mais “dignidade” e independência. No plano regional, a expectativa é que esta dinâmica se reflita em maior riqueza, mais emprego, trazendo “o jovem de volta para o campo”. O exame do texto das notícias reforça esta visão sobre os objetivos da “ajuda governamental” (mediante Ater) e permite a identificação de algumas preocupações adicionais com a eficácia e a obtenção de resultados no curto prazo. Em excerto da notícia 10 (*grifo nosso*) registra-se: “O nosso desafio é fazer dar certo, é fazer com que esse programa chegue lá e **dê renda ao produtor**. Para que, quando a gente termine essa primeira fase, a gente possa dizer que as pessoas saíram da pobreza e o jovem voltou para o campo’, disse a ministra, na assinatura do convênio.” No excerto da notícia 9 (*grifo nosso*): “Tenho certeza de que será um projeto exitoso. É uma coisa que em **curto espaço de tempo vai trazer resultados** para as famílias que entrarem no projeto. Tenho certeza de que é através da assistência técnica que veremos as pessoas saindo da linha da pobreza na área rural, produzindo e gerando riqueza’, disse.” E na notícia 2: “O dinheiro vai chegar na ponta’, ressaltou ela, explicando que o objetivo é fazer com que os pequenos produtores cresçam e tenham condições de ‘**andar com as próprias pernas**’, conquistando independência.” Na notícia 7, coloca-se: “E com a ajuda de políticas públicas para que vocês tenham **dignidade e liberdade de produzir, vender e sonhar** cada vez mais por vocês, seus filhos e seus netos”, disse. A consideração das ponderações constantes no texto leva a inferir que, mediante a busca de estratégias “eficazes”, se persegue a rápida superação da dependência governamental (possibilitando cessação da intervenção).

Quanto à modalidade de intervenção educativa associada à Ater, a análise das notícias evidenciou ampla predominância do uso do termo “assistência técnica” e sua derivação “Assistência Técnica e Gerencial (Ateg)”. Por outro lado, o uso do termo “extensão rural” isoladamente foi pouco frequente, sendo associado à assistência técnica para compor a sigla Ater, que é utilizada, como termo composto, na

denominação de modalidades específicas: “Ater Digital” e “Ater 5.0”. Destaca-se a introdução e relevância dada ao termo Ateg que, por sua vez, designa uma modalidade de intervenção educativa desenvolvida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), definido como “modelo inédito de prestação de serviços de assistência técnica continuada”.<sup>16</sup> Cabe ressaltar que, em sua operacionalização, a Ateg recorre à utilização de suporte de tecnologias e sistemas digitais para registro e análise de dados, o que permite a sua aproximação a modelos de Ater Digital.

Diante do exposto, pode-se interpretar que, a partir da análise das notícias, é possível identificar uma proposta relativamente coerente do Mapa para a política de Ater. Neste sentido, observou-se uma tendência a problematizar a condição da “agricultura de subsistência”, a qual é relacionada a um “baixo grau de mercantilização” e, conseqüentemente, à situação familiar de “pobreza” e ao atraso no desenvolvimento regional. Por essa razão, a ação proposta é de efetivação da inserção mercantil do agricultor mediante reconfiguração da orientação e da escala da produção. A “efetiva integração mercantil” habilitaria a geração de renda e, em função disso, uma “vida melhor” e a riqueza no âmbito regional. Esta transição é considerada factível no curto prazo e dependente da efetiva assistência técnica, sobretudo para aqueles “que produzem”, ou seja, com mais capacidade de resposta. Há uma indicação de que a Ateg seria a modalidade de intervenção educativa mais destacada. Neste sentido, cabe registrar que, no Programa 1031 do PPA,<sup>17</sup> destaca-se o uso deste termo na redação, com referência ao “aumento da oferta de **assistência técnica e gerencial** para produtores rurais” (*grifo nosso*).

Entendemos que estas orientações são convergentes com a perspectiva expressa por Alves, Santana e Contini (2016), para quem

O desafio da extensão rural, por sua vez, consiste em ajudar os produtores a escolherem o melhor sistema de produção em termos de rentabilidade econômica. Na agricultura, impera um mercado competitivo; portanto, escolhas incorretas levam ao empobrecimento, à falência e ao desaparecimento do negócio. (p. 84)

É preciso que os investimentos públicos em Ater sejam imaginados para – via crescimento da renda – aumentar o contingente daqueles capazes de assumir os custos dessa assistência. Assim, libera-se o Estado para cuidar dos que não serão capazes de fazê-lo. É necessário que este tenha a disciplina de reinvestir parte da receita fiscal advinda do crescimento da produção na ampliação dessa sinergia. (p. 85)

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/senar/atuacao/assistencia-tecnica-e-gerencial>. Acesso em 18 jun. 2021.

<sup>17</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/ppa/plano-plurianual-ppa-202020132023/cadastro\\_programa\\_1031-agropecuaria\\_sustentavel.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/ppa/plano-plurianual-ppa-202020132023/cadastro_programa_1031-agropecuaria_sustentavel.pdf). Acesso em: 11 out. 2020.

## **Derivações das orientações gerais na proposição de programas relacionados à Ater**

Conforme abordado na seção anterior, o estudo da mudança da política é favorecido pela distinção entre as orientações gerais (elementos abstratos/teóricos/conceituais), as derivações programáticas e os meios definidos para sua execução ou implementação.

Sob perspectiva técnico-instrumental, espera-se que os programas operem em consonância com as orientações gerais de determinada política, convergindo para o alcance de seus objetivos. Tal leitura leva a considerar a concepção de programas como uma ação técnico-administrativa, que busca reunir evidências que instrumentalizem a proposição de medidas eficazes para o alcance dos objetivos da política. Alguns autores chamam a atenção para os limites deste tipo de interpretação quando aplicada à formulação de políticas, levando a necessidade de rever os pressupostos assumidos em relação ao processo de concepção de programas. Neste sentido, Zittoun, Fischer e Zahariadis (2021), ao analisarem a formulação de políticas, reconhecem a possibilidade de que cada processo implicado no ciclo das políticas esteja sujeito a um jogo de forças políticas particular, tendo em vista a composição de atores participantes e padrões de relações que estabelecem entre si. A consideração da pertinência da advertência destes pesquisadores leva a considerar a possibilidade de que o conteúdo dos programas não represente apenas a derivação das orientações gerais remetendo, outrossim, à eventual formação e atuação de coalizões de atores em torno de interesses específicos.

Nesta seção, será enfatizada a análise de programas do Mapa relacionados à Ater, buscando compreender o papel das orientações gerais, apresentadas no item anterior, em seu desenho e execução. A partir destas ponderações, conduziu-se a pesquisa sobre programas de Ater do Mapa em duas etapas: buscou-se a identificação e caracterização do conjunto de programas vigentes e, posteriormente, foram consideradas as suas relações com as orientações gerais, tecendo inferências sobre os possíveis determinantes das situações observadas.

### ***Identificação e caracterização dos Programas do Mapa relacionados à Ater***

A princípio, identificou-se a impossibilidade de tomar os documentos oficiais relativos à programação orçamentária e ao planejamento estratégico do Mapa (abrangendo PPA e Mapa) (MAPA, 2020a, 2020b), como única fonte para identificação dos programas vigentes, pois não abarcam a diversidade de iniciativas mencionadas em manifestações públicas deste ministério. Do mesmo modo, a análise exploratória evidenciou a inconveniência de restringir o levantamento às referências caracterizadas especificamente como “programas”, o que levou à realização de um levantamento mais amplo sobre iniciativas (planos, programas, projetos, entre outros) relacionadas à Ater,

com participação do Mapa, a partir da consulta a três tipos de fontes: documentos oficiais, notícias do Mapa (notícias publicadas no site do Mapa relativas a Programas com conteúdo associado à Ater no período de janeiro de 2019 a junho de 2021) e documentos oficiais da Anater (ANATER, 2021). Posteriormente, quando necessário, foram consultadas fontes adicionais (como o Mapa, 2020a), com vistas a qualificar a caracterização dos programas identificados na etapa anterior. A relação dos programas identificados em cada uma das fontes está apresentada no Quadro 3.

**Quadro 3 – Iniciativas do Mapa para Ater segundo diferentes fontes**

Projetos estratégicos corporativos do Mapa vinculados a objetivos de Ater	Iniciativas constantes nas notícias	Iniciativas do portfólio da Anater
Plano de Ação para o Nordeste (Agronordeste)	Plano Agronordeste Programa Prospera	Agronordeste
–	Projeto Dom Helder Câmara	Projeto Dom Helder Câmara
Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal, no Contexto Socioambiental e Econômico (Fortaf Amazônia Legal)	Projeto Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal	–
–	Programa Bioeconomia Brasil, Sociobiodiversidade	–
–	Programa ABC Projeto ABC Cerrado – ABC + (2020-2030)	–
Programa Nacional de Conservação de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural em Microbacias Hidrográficas (Águas do Agro)	Projeto Gestão Integrada da Paisagem no Bioma Cerrado Projeto Paisagens Rurais	–
–	Projeto Ater Médio Produtor Rural	–
–	–	Diversificação das áreas cultivadas com tabaco
–	–	Mais Gestão
–	–	Embrapa milho e sorgo
Produzir Brasil	Produzir Brasil	Produzir Brasil
–	Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) – Terra Brasil	Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)
–	–	Cadastro de Terras e Regularização Fundiária
–	–	Projeto-piloto (Ater)
–	Programa Ater Digital	–
–	–	Formação de extensionistas
Residência Profissional Agrícola	Programa de Residência Profissional Agrícola	–

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A partir da observação do Quadro 3, o primeiro fato a destacar é que são raros os casos de correspondência entre previsão de ação em documento governamental (plano estratégico), sua menção na mídia e indícios de sua execução pela Anater. Ao se questionar sobre estes fatos percebeu-se que o Mapa gerencia, simultaneamente, iniciativas propostas por governos anteriores, que ainda estão em execução (algumas das quais seguindo sua concepção original e outras que tiveram sua concepção parcialmente alterada durante processo de sua renovação contratual e “novas” iniciativas, propostas pelo atual governo. Numa primeira aproximação, como iniciativas que tiveram sua origem em governos anteriores e permanecem com concepção original, identificamos: “Projeto Piloto”, “Mais Gestão”, “Convênio Embrapa Milho-Sorgo” e “Diversificação das áreas cultivadas com tabaco”, por exemplo. Entre as iniciativas consideradas “renovadas”, seriam incluídas, por exemplo, algumas que já compunham o portfólio do Mapa (como aquelas associadas ao Plano ABC), o Projeto Dom Helder Câmara, beneficiado com recursos do Fida e iniciativas sobre a questão da sustentabilidade, que contam com cooperação alemã e inglesa, incluindo também iniciativas recentes de Ater vinculada ao crédito fundiário e Ater para assentados, que podem ter certa correspondência com iniciativas de governos anteriores diante da questão agrária. Como iniciativas “novas”, vinculadas ao planejamento da atual gestão do Mapa, poderiam ser citados o Plano Agronordeste e Produzir Brasil, Projeto Ater Médio Produtor Rural e Programa Ater Digital. Uma vez que as iniciativas de Ater foram identificadas, é possível avançar na caracterização das orientações do Mapa para cada uma delas (Quadro 4).<sup>18</sup>

**Quadro 4** – Caracterização das iniciativas do Mapa relativas à Ater

Região- País	Pec com vínculo com objetivo estratégico Ater / Notícia / Anater	Tipo de mudança	Piloto	Parcerias destacadas	Anater/ Modalidade / Entidade executora
NE	Agronordeste / Plano Agronordeste/ Agronordeste, Programa Prospera	Inclusão produtiva	+	+ [Destaque CNA/Senar Financiamento]	Anater / Convenio / Senar
NE	Projeto Dom Helder Câmara / Projeto Dom Helder Câmara / Projeto Dom Helder Câmara	Superação pobreza e sustentabilidade	x	+ Financiamento do Fida (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola)	Anater/ Chamada Pública/ Diversas

<sup>18</sup> O conjunto de programas sob gestão da Anater, que teve início em governos anteriores (Projeto Piloto, Ater, Convênio Embrapa Milho e Sorgo, Diversificação das Áreas Cultivadas com Tabaco, Mais Gestão, Cadastro de Terras e Regularização Fundiária) não foi caracterizado neste momento, dada a intenção de apenas tratar a proposta de política para Ater do atual governo.

NO	Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal, no Contexto Socioambiental e Econômico – Fortaf Amazônia Legal / - / -	Inclusão produtiva	x	+ Parceria Conab	- / - / -
NO-BR	- / Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade / -	Novas economias	x	Conta com apoio da Cooperação Alemã [Financiamento]	- / Chamada Pública/ Diversas
NO	- / Projeto Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal / -	Sustentabilidade	+ [Cadeia produtiva pecuária bovina]	Compõem portfólio cooperação Brasil-Alemanha [Financiamento]	- / - / -
CO	Projeto Gestão Integrada da Paisagem no Bioma Cerrado / Projeto Paisagens Rurais / -	Sustentabilidade	+ [Bacias selecionadas Bioma Cerrado]	Inclui cofinanciamento Banco Mundial-Cooperação alemã	- / - / Senar
-	Programa Nacional de Conservação de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural em Microbacias Hidrográficas (Águas do Agro) / -	Conservação solo e água	- [Programa em fase de lançamento]	-	- / - / -
CO	- / Programa ABC, Projeto ABC Cerrado, ABC + (2020-2030) / -	Sustentabilidade	+	Inclui iniciativas com financiamento internacional	- / - / Senar e outros
BR	- / Projeto Ater Médio Produtor Rural / -	Fortalecimento competitividade	+	-	- / - / Senar
BR	- / Programa Ater Digital / -	Modernização institucional	x	Asbraer	- / - / ATER estaduais
BR	Produzir Brasil / Produzir Brasil / -	Inclusão produtiva	x	-	Anater / Parceria Ater Estaduais + Chamada Pública/ Diversas
BR	- / PNCf – Terra Brasil / Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCf)	Acesso a terra	x	-	Anater / Parceria Emater-RS – contratualização pelo beneficiário

**Nota:** (+) indica relevância da estratégia; (x) indica pouca relevância da estratégia; (-) indica não se aplica ou informações insuficientes.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A aproximação permitida pela caracterização das iniciativas apresentada no Quadro 4 revela que estas estão orientadas à promoção de diversos tipos de mudança: acesso a terra, superação da pobreza, inclusão produtiva, fortalecimento da competitividade, novas economias, conservação do solo e água, sustentabilidade e modernização institucional. Ainda, é possível argumentar que algumas iniciativas têm mais proximidade ou compatibilidade com as orientações gerais do Mapa para a política de Ater, conforme foram caracterizadas na seção anterior.

Entre as iniciativas que guardam mais proximidade com as orientações gerais do Mapa para a política de Ater podem ser incluídas aquelas orientadas à superação da pobreza, à inclusão produtiva, à modernização institucional e ao fortalecimento da competitividade. Embora o Projeto Dom Helder Câmara seja aquele mais diretamente identificado com a superação da pobreza, tomando por base alguns estudos sobre ele (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2009), entende-se que sua concepção original tende a se diferenciar em relação às orientações gerais do Mapa. O Projeto Dom Helder Câmara teve início em meados dos anos 2000 e, atualmente, abrange cerca de 900 municípios do semiárido. Visa promover o desenvolvimento sustentável a partir do trabalho com agricultores em extrema pobreza e conta com financiamento do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida). Nestes termos, entende-se que a iniciativa Agronordeste apresentaria mais compatibilidade com as orientações gerais do Mapa. A descrição do PEC Agronordeste (MAPA, 2020a) aponta que este concilia ações diretas do Mapa, sejam elas sob demanda ou concentradas, isto é, ações focadas em territórios e em “cadeias promissoras” que visam estruturar 30 polos de desenvolvimento até dezembro de 2022. O documento informa que o Mapa “formou uma ampla e vigorosa aliança” em torno do Plano Agronordeste, resultando na proposição de um incontável número de iniciativas específicas. Na página da Anater, por sua vez, com relação ao Plano Agronordeste, há previsão de ações relacionadas à execução do Programa Próspera Agropecuária Semiárido, Assistência Técnica e Gerencial. Outra iniciativa próxima às orientações gerais do Mapa refere-se ao Programa Produzir Brasil, que corresponde a um PEC que tem como objetivo ofertar Ater a assentados da reforma agrária titulados ou em processo de titulação (MAPA, 2020a). Na página da Anater, por seu turno, constam documentos de chamadas públicas em 2020 e 2021 para seleção de organizações, contratos de prestação de serviços e instrumentos de parceria com Emater-GO, Agraer-MS e Emater-DF para execução do Produzir Brasil, bem como referências aos processos de capacitação de extensionistas. Por fim, com menor apelo às questões de pobreza, mas com igual ênfase na orientação técnico-produtiva da Ater, inclui-se o Projeto Ater Médio Produtor Rural, que é um componente do PEC Inovação e

Agregação de Valor ao Médio Produtor Rural, que tem como uma de suas frentes de atuação o Projeto de Desenvolvimento da Cadeia de Corte Bovina do Médio Produtor Rural (MAPA, 2020b). De acordo com a notícia 6 (Quadro 1), visa aumentar a renda do “pecuarista brasileiro”, prevendo a atuação do Senar para atendimento (Ateg) a 1800 bovinocultores de 12 microrregiões.

Consoante com o reconhecimento da importância da atuação orientada à dinamização econômica, são apresentadas as iniciativas de viabilização do extrativismo e as iniciativas relacionadas a formas inovadoras de exploração de recursos da sociobiodiversidade que, embora mais destacadas na Região Amazônica (Norte do país), alcançam o cerrado e outras regiões. Neste sentido, o Mapa propôs o projeto Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal no Contexto Socioambiental e Econômico (Fortaf Amazônia Legal), que se destina a viabilizar aos agricultores familiares, sobretudo extrativistas, acesso às políticas de comercialização da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), apresentando componente limitado de Ater. Outra iniciativa deste grupo é o Programa Bioeconomia Brasil (Sociobiodiversidade). De acordo com o Mapa, o Programa, apoiado pelo governo alemão, articula parcerias para promover a estruturação de sistemas produtivos com o uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade. O foco é a geração de renda com impactos positivos sobre a qualidade de vida dos envolvidos.

Um terceiro grupo de iniciativas orienta-se a promover a sustentabilidade: mudanças no uso do solo e/ou nos sistemas e práticas produtivas com vistas a preservação de serviços ecossistêmicos, conservação do solo e água e minimização de impactos ambientais indesejados. O exame do Quadro 4 evidencia que estas iniciativas tendem a se concentrar nas regiões Amazônica e do Cerrado e que muitas são desenvolvidas em parcerias com cooperação internacional, com destaque à cooperação alemã que trabalha em diferentes biomas brasileiros. Em negociações realizadas em novembro de 2019, por exemplo, estabeleceu-se que a cooperação bilateral Brasil-Alemanha envolveria proteção florestal, recuperação e reflorestamentos em pequenas propriedades da Mata Atlântica e implantação do cadastro ambiental rural; inovação em cadeias produtivas da agropecuária; e apoio às iniciativas de bioeconomia.<sup>19</sup> O Projeto Gestão Integrada da Paisagem no Bioma Cerrado (Projeto Paisagens Rurais) é uma das iniciativas deste portfólio da cooperação e visa promover atividades de treinamento e assistência técnica para adoção de práticas de Agricultura de Baixo

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2019/12/brasil-e-alemanha-firmam-acordo-de-40-milhoes-de-euros-para-apoiar-agropecuaria-sustentavel#:~:text=Os%20governos%20do%20Brasil%20e,Pecu%C3%A1ria%20e%20Abastecimento%20. Acesso em: 10 out. 2020.>

Carbono (ABC), com foco na sustentabilidade das pastagens e recuperação e conservação da vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e reserva legal. Este Projeto resulta de uma ampla parceria que inclui organizações de cooperação internacional, de governo, de pesquisa e privadas, sob coordenação do Serviço Florestal Brasileiro.<sup>20</sup> O Projeto Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para a Conservação Florestal na Amazônia Legal alinha produção com sustentabilidade, contando com acordos internacionais e recursos doados pelo governo alemão, intermediados pelo IICA, tendo o Mapa como gestor. Expectativas em torno da execução deste Projeto foram estabelecidas em 2019, mas só no final de 2020 foram efetivados acordos para cessão dos recursos, de modo que poucos foram os avanços até o presente.

Com relação às iniciativas orientadas à promoção da sustentabilidade na região do Cerrado, destacam-se aquelas relativas ao Plano ABC. O Programa ABC e sua atualização (“ABC+, 2020-2030”) são vinculados ao Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC), implementado desde 2010 como ação relativa à ratificação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Ao enfatizar o componente Ater, destacam-se duas iniciativas: o Projeto ABC Cerrado e o Projeto Rural Sustentável. O Projeto ABC Cerrado, com início em 2014, orientou-se a difundir tecnologias sustentáveis do Programa ABC para os produtores rurais do Cerrado. Foi executado pelo Senar por meio de recursos do Banco Mundial. Convergente com os propósitos de promoção de adoção de práticas sustentáveis, o Projeto Rural Sustentável conta com recursos do governo do Reino Unido e opera a partir de uma arquitetura institucional complexa que tem o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (Iabs) como executor e a Embrapa como coordenadora científica e de apoio às atividades executivas do projeto. Poderia ser citado, ainda, o Programa Nacional de Conservação de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural em Microbacias Hidrográficas (Programa Águas do Agro), integrante do planejamento estratégico do Mapa, mas este está em fase inicial de implantação.

Neste contexto, o Programa Ater Digital pode ser considerado como relativo à modernização da estrutura e gestão dos serviços das entidades governamentais de Ater, a partir da incorporação de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Este programa foi lançado em outubro de 2020, encontrando-se em fase inicial de implantação. Na justificativa da necessidade de realização de mudança na forma de trabalho extensionista, argumenta-se a ineficiência do modelo operacional da Pnater, baseado em interação presencial, por seu limitado alcance em termos de público

---

<sup>20</sup> Informações adicionais sobre este Projeto estão disponíveis em: <https://www.florestal.gov.br/projeto-fip-paisagem> ou <https://www.florestal.gov.br/documentos/desenvolvimento-florestal/projeto-fip-paisagem>. Acesso em: 14 out. 2020.

atingido (PEIXOTO, 2020),<sup>21</sup> o que justifica os esforços de promoção da Ater Digital. Partindo do modelo da Ateg, há evidências de que diferentes formatos para a Ater Digital estão sendo considerados pelo atual governo, como se evidencia na notícia 16, que se refere a uma iniciativa de realização, no Brasil, de um projeto-piloto de Ater Digital com aplicação de metodologia desenvolvida pelo Prêmio Nobel Michael Kremer e aplicada na África e Sudeste Asiático (FABREGAS; KREMER; SCHILBACH, 2019). Neste sentido, uma das frentes do Programa Ater Digital do Mapa relaciona-se justamente à comparação de estratégias e metodologias, considerando, inclusive, aquelas que vêm sendo desenvolvidas e utilizadas pelas entidades estaduais de Ater. Nesta mesma linha destaca-se, também, a assinatura de convênio entre Anater e Senar em 2020 para oferta de cursos de capacitação técnica e metodológica para agricultores, técnicos e extensionistas mediante Ensino a Distância (EAD). Cabe, por fim, registrar a histórica atuação das entidades estaduais de Ater na execução de políticas públicas, como observado em recente (datada de 2021) parceria da Anater e Emater-RS para execução de serviços de Ater destinados a 400 potenciais beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Rio Grande do Sul.

### ***Aproximações aos determinantes das relações entre programas e orientações gerais***

A caracterização da diversidade de iniciativas do Mapa relacionadas à Ater, ainda que represente uma primeira aproximação, evidencia a insuficiência da consideração das orientações gerais para a compreensão da abrangência e conteúdo de iniciativas em curso em determinado momento. Os descompassos podem ser explicados, introdutoriamente, em virtude da processualidade da Administração Pública, o que obriga o Mapa a executar iniciativas de governos anteriores, garantindo sua execução segundo sua concepção original ou a partir de uma concessão revisada por ocasião da renovação dos contratos dos projetos. Mas, embora a consideração desta dinâmica seja pertinente, ela não se mostra suficiente para explicar o descompasso de iniciativas em curso em relação à orientação geral do Mapa para a Política de Ater, pois encontra-se diversidade mesmo nas iniciativas “novas” – propostas pela gestão do Mapa pós-2018.

Para os fins de análise, no conjunto das iniciativas propostas pelo Mapa, convém distinguir uma tendência à ampliação da agenda e outra de diferenciação do conteúdo de programas no que se refere às orientações gerais. Para entender a dinâmica de ampliação da agenda, retomando as manifestações públicas de representantes do Mapa constantes nas notícias, identifica-se a possibilidade de avançar na compreensão desta a

---

<sup>21</sup> Este tipo de argumentação ampara-se em análises dos dados do Censo Agropecuário de 2017 relativas ao acesso a serviços de Ater, objeto abordado em diversas publicações acadêmicas recentes (DINIZ; CLEMENTE, 2020; PEIXOTO, 2020; PEREIRA; CASTRO, 2020).

partir do reconhecimento da utilização de três tipos básicos de referências às motivações para proposição de iniciativas. Neste sentido, a noção de “necessidade” é muito utilizada na justificação das iniciativas relacionadas à superação da pobreza e inclusão produtiva, enquanto a noção de “oportunidade” subjaz às propostas de iniciativas de valorização dos recursos da sociobiodiversidade nos marcos da bioeconomia, por exemplo. A terceira noção, que chama particular atenção, remete a “imperatividade” e mostra-se associada às iniciativas relativas à promoção da sustentabilidade, por exemplo. Entende-se que a investigação dos casos que podem ser associados à noção de imperatividade, chama a atenção para algumas condicionantes políticas do processo de proposição de iniciativas.

Neste sentido, destaca-se a relevância de considerar os compromissos políticos assumidos pelo país<sup>22</sup> e a conjuntura das relações internacionais. Observa-se que pautas da agenda internacional se fazem presentes nos documentos oficiais do Mapa. Além da vinculação dos Programas do Mapa aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) no âmbito do PPA 2020-2023, alguns dos resultados intermediários perseguidos são passíveis de vinculação com estas agendas. No caso do Programa Agropecuária Sustentável, por exemplo, o espelho do monitoramento relativo a 2020 do PPA 2020-2023 tem como resultados intermediários monitorados os seguintes itens: ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC nos municípios do Brasil; ampliar a área dos imóveis rurais presentes no CAR com análise da regularização ambiental realizada; fortalecimento da agricultura familiar na Amazonia Legal; ampliar a quantidade de culturas realizadas ou renovadas para os estudos de Zoneamento Agrícola de Riscos Climáticos (Zarc) no ano; ampliar o acesso ao crédito rural; e ampliar a oferta de serviços de Ater aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros.

A observação do conteúdo das notícias complementa esta análise, aproximando a complexidade das motivações e relações estabelecidas entre os atores. Uma notícia referente à cooperação Brasil-Alemanha, datada de 2 de dezembro de 2019,<sup>23</sup> por exemplo, registra a recente integração do Mapa em iniciativas que eram tratadas em outras unidades da Administração Pública:

Esta é a primeira reunião do grupo que ocorre durante o governo do presidente Jair Bolsonaro e que conta com a presença do Ministério da Agricultura brasileiro. “A participação do Mapa, ocorre, principalmente, pelas atribuições que a pasta ganhou, com a vinda de novas secretarias,

---

<sup>22</sup> Com destaque à Convenção-Quadro para Controle do Tabaco, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), por exemplo.

<sup>23</sup> Notícia intitulada “Brasil e Alemanha firmam acordo de 40 milhões de euros para apoiar agropecuária sustentável”.

como a de Agricultura Familiar e Cooperativismo, e de temas como o da bioeconomia, das cadeias de valor e de inovação. O papel que o Mapa tem, como um grande representante da produção no Brasil, seja agrícola, pecuária, florestal ou extrativista, o torna um ator fundamental nesse processo de negociação”, ressalta o secretário-adjunto de Comércio e Relações Internacionais.

Assim, entende-se que, na definição de sua posição diante destas iniciativas, o Mapa pondera as possíveis contribuições destas para o Projeto Estratégico Corporativo específico orientado à “Promoção da Imagem da Agropecuária Brasileira em Mercados Internacionais” (MAPA, 2020a). O reconhecimento da relevância de ações neste âmbito revela-se no seguinte diagnóstico:

A disseminação de mensagens negativas, não verdadeiras, prejudicam a imagem do Brasil e influenciam negativamente a manutenção e ampliação do comércio com outros países. Sendo assim, se faz necessário o desenvolvimento de uma estratégia de promoção e defesa da imagem da agropecuária brasileira em mercados internacionais. Estratégia essa baseada no uso de dados oficiais e científicos que possam contrapor e comprovar os aspectos positivos e conservacionistas nos quais a produção brasileira se desenvolve. (MAPA, 2020a, p. 15)

Na avaliação do embaixador da Alemanha no Brasil, a iniciativa de cooperação Brasil-Alemanha em torno do projeto “Inovação nas cadeias produtivas da agropecuária”, por exemplo, é positiva, pois “[...] mostra o compromisso do Brasil em produzir de forma sustentável e em cumprir o Código Florestal Brasileiro. ‘Estamos convencidos de que isso irá melhorar a posição dos produtos brasileiros nos mercados internacionais’”, afirmou.<sup>24</sup>

Outro aspecto a considerar refere-se à diferenciação do conteúdo das iniciativas em relação às orientações gerais do Mapa. Entende-se que qualquer análise desta questão deve partir do reconhecimento da heterogeneidade das realidades regionais brasileiras. Considerando que a eficácia de uma iniciativa de desenvolvimento depende de sua capacidade de levar em conta a realidade na qual se aplica, compreende-se que uma política nacional tende a incluir iniciativas diversas em seu conteúdo com vistas a contemplar as diversidades regionais. Entretanto, as análises conduzidas nas seções anteriores levam a reconhecer a necessidade de desconsiderar, também, a influência de atores políticos na definição do conteúdo das iniciativas. Neste aspecto, considera-se emblemático o caso do Programa Agronordeste, que conta com a parceria de uma entidade de representação na agricultura e que, recentemente, ampliou as articulações para incluir empresas privadas. Em notícia publicada no site do Mapa, por exemplo,

---

<sup>24</sup> Notícia publicada em 10 de dezembro de 2019, sob o título: “Projeto vai levar Inovação nas Cadeias Produtivas da Agropecuária para Produtores da Amazônia”.

anuncia-se que em 13 de novembro de 2019 foi firmada parceria do Mapa com a CNA, formalizada por meio de convênio entre Anater e Senar, para oferta de Ateg no âmbito do Plano Agronordeste, contando com substantiva participação de CNA/Senar no seu financiamento. Nesta linha, em notícia publicada em 10 de junho de 2021, indica-se que: “Prospera expande parceiros para capacitação de pequenos produtores de milho do Nordeste”. Entre os novos parceiros incluem-se Corteva Agriscience para Brasil, Abramilho, AGCO América do Sul e Yara Brasil, caracterizando a formalização de parcerias governo-empresas privadas na condução das iniciativas vinculadas à política pública de Ater, processo que merece mais atenção analítica no que se refere a suas implicações sobre definição do conteúdo da política pública.

A consideração destas relações entre atores público-privados assumiria especial relevância no contexto atual, tendo em vista o cenário prospectivo de expansão de parcerias público-privadas. Conforme adiantavam Santana e Gasques (2020), ao tratar das perspectivas das políticas agropecuárias para os próximos anos, dificilmente o Estado voltará a adotar posturas intervencionistas, pois as restrições fiscais são mais acentuadas e a experiência dos governos anteriores teria revelado que estas levam a distorções no funcionamento dos mercados, em vez de corrigir suas falhas. Entretanto, os autores (2020, p. 220) preveem a necessidade de ampliação de ações relativas ao seguro rural, questões ambientais, sociais, trabalhistas, comerciais, incentivo à produção de alimentos saudáveis e fortalecimento dos “segmentos que ficaram fora da modernização agropecuária, em particular os pequenos produtores.” Ainda, para os autores, essas ações tenderão a se desenvolver sob nova institucionalidade: instituições públicas agropecuárias menores (quanto ao número de funcionários), maior participação do setor privado nas fontes de financiamento do crédito rural e estocagem de produtos agrícolas e expansão das parcerias público-privadas na condução de atividades de pesquisa e assistência técnica rural.

Assim, a dinâmica da concepção e proposição de iniciativas não parece constituir uma mera atividade técnico-administrativa, instrumental, pois as análises realizadas levam a reconhecer a possibilidade de formação e atuação de coalizões específicas para construção das interfaces entre interesses públicos e privados, nacionais e internacionais. Do mesmo modo, parece importante avaliar o peso de variáveis espacotemporais, tendo em vista que certas problemáticas que motivam a ação pública podem ter alcance exclusivamente regional, sua manifestação pode ser afetada por fatores sociogeográficos ou variar no tempo. Neste sentido, pode-se considerar a pandemia do Covid-19 como um caso que ilustra a influência da conjuntura sobre as

políticas, uma vez que há um reconhecimento de que a necessidade de distanciamento social ocasionou forte investimento em tecnologias da informação e comunicação.<sup>25</sup>

### **Política de Ater do Mapa: um caso de reformulação por reenquadramento?**

Revisões e análises efetuadas anteriormente neste trabalho indicam que mudanças nas configurações políticas repercutiram nas políticas de desenvolvimento rural brasileiras e, no caso da Política de Ater as competências relativas a sua gestão passaram do MDA para o Mapa. A análise de documentos, normativas legais e manifestações de representantes (referidos em notícias) permitiu a caracterização das orientações gerais e programas que compõem a proposta do Mapa para a Política de Ater.

A princípio considerou-se que o apoio do Mapa a uma mobilização no âmbito legislativo para alteração da Lei de Ater constitui um indício de que a proposta do Mapa não condiz integralmente com a de governos anteriores. Ou seja, pode-se julgar que o reconhecimento da necessidade de reforma se concretizou no apoio do Mapa a uma iniciativa de formação de uma Frente Parlamentar de Defesa da Ater (FATER, 2019), cuja principal ação foi a apresentação de um Projeto de Lei (PL) com vistas a alteração da Lei de Ater de 2010. Trata-se do PL nº 4.371, encaminhado pela FPA, com apoio do Mapa, proposto em 2020 e arquivado em 2021.<sup>26</sup> Nesta seção, buscou-se, então, investigar a possibilidade de tratar a Política de Ater do Mapa como um caso de reformulação de uma política pública, orientada pelo reenquadramento da questão da Assistência Técnica e Extensão Rural.

Pressupor a possibilidade de reenquadramento implica assumir que o Mapa pretenderia afirmar um novo discurso quanto à orientação geral da política. Hajer e Laws (2008) consideram que o enquadramento (*framing*) é um instrumento conceitual de ordenamento discursivo que ajuda os analistas e agentes (*practioners*) a lidar com a ambiguidade – característica essencial da “prática política”; auxilia a conferir sentido a determinados fenômenos sociais, tomando como referência certos pressupostos ontológicos e epistemológicos; e permite “alinhar ações”, configurando uma estratégia para tornar dominante uma certa “história normativo-prescritiva” que influenciaria processos decisórios no campo político, com derivações sobre a formulação ou reformulação de políticas públicas. Partindo destas considerações avaliou-se que a análise de reenquadramento se beneficia da comparação entre fundamentos das

---

<sup>25</sup> As limitações colocadas pela conjuntura da pandemia do Covid-19 têm sido apresentadas, frequentemente, como fatores que limitaram o alcance das metas relativas às iniciativas de Ater. No caso do Mapa, a observação dos dados apresentados em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/ppa> permite uma aproximação ao desempenho de suas iniciativas relativas a Ater previstas no PPA para o ano de 2020.

<sup>26</sup> Embora esse projeto de lei tenha sido apresentado pelo deputado Zé Silva, ele traduz um conjunto de consensos constituídos no âmbito da coalizão formada em torno da defesa da Ater, que foram referendados pelo Mapa.

orientações gerais. Tal delineamento parte da suposição de que MDA e Mapa apresentam posições distintas as quais remetem, em última instância, às diferenças na forma de perceber a estrutura da sociedade e sua dinâmica. Para realizar a investigação com brevidade, recorreu-se à comparação de posições anteriores e atuais, assumidas pelo MDA e Mapa, respectivamente, em relação às suas leituras sobre: estrutura social do meio rural, noção de modernidade, noção de desenvolvimento, papel dos movimentos sociais e das modalidades de intervenção do Estado. Considerando estes aspectos, a análise feita dialoga com as ponderações de Capano (2009) para problematizar as questões teórico-epistemológicas na ciência política e, para subsidiar a análise, foram examinados documentos oficiais e publicações acadêmicas sobre a proposta de Ater do MDA (MDA, 2004; ALEMANY; SEVILLA-GUZMAN, 2006; CAPORAL; COSTABEBER, 2007; DIESEL; DIAS, 2016), além de ter sido feita uma avaliação no que se refere à caracterização da proposta do Mapa realizada nesta pesquisa. Recorreu-se, complementarmente, à observação de como diferenças nas posições explicam as alterações propostas na Lei de Ater pelo PL nº 4.371, apresentado em 2020 à Câmara dos Deputados. Num segundo momento a análise se desloca para a exploração das repercussões destes processos sobre a concepção de programas.

As investigações realizadas permitem considerar que a leitura sobre a estrutura social constitui um dos principais fundamentos da diferenciação de posições. Com relação à estrutura social, enquanto a posição do Mapa orienta-se ao obscurecimento da diferenciação social, tratando todos como “produtores” (distintos apenas quanto à escala e à rentabilidade da produção), o MDA trabalhou em prol da valorização e reconhecimento da diferenciação social com base na condição, gênero, geração e identidade. Tais diferenças de posições têm repercussões no âmbito político-organizativo. Neste sentido, no caso do MDA – partindo-se de pressupostos que reconhecem que diferenciações sociais estão relacionadas a reivindicações diferenciadas –, foram valorizados modelos plurais de representação e participação nos espaços políticos, enquanto no caso do Mapa procura-se afirmar a oportunidade da centralização política e representação unificada dos “produtores rurais” do agronegócio. Tais posições se refletem na tendência ao fortalecimento das entidades de representação política do agronegócio que, ao perseguir agenda unificada, prejudicam a visibilidade política de grupos/situações específicas e diferenciadas. No âmbito do PL nº 4.371, por exemplo, estas posições se refletem na reivindicação de eliminação dos indicativos de diferenciação de categorias sociais na agricultura. Enquanto na lei de Ater de 2010 o artigo 1º dispõe que esta destina-se “à Agricultura Familiar e Reforma Agrária”, no PL nº 4.371 prevê-se que a Pnater se destina “para o conjunto dos **estabelecimentos rurais**” (grifo nosso). Para alguns

pesquisadores (NIEDERLE *et al.*, 2019; SABOURIN *et al.*, 2020), tal fato remete à dinâmica de desconstrução simbólica, associada ao dismantelamento de políticas de desenvolvimento rural, que busca afirmar a leitura e o diagnóstico de que as diferenças de composição social no rural se referem, essencialmente, ao tamanho ou escala da produção.

Pode-se considerar que essas diferentes leituras sobre a estrutura social se refletem, de certo modo, sobre o modelo institucional proposto. Neste sentido, destacou-se, no PL nº 4.371, a supressão de artigos que tratavam da previsão da participação da sociedade civil na formulação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) (especialmente os artigos 8º e 9º do Capítulo II), a eliminação de artigos que previam a descentralização político-administrativa da gestão (artigos 10 e 12 que tratam da participação dos conselhos estaduais na gestão da política de Ater), e alterações advogando centralização da gestão da Pnater pelo Mapa e Anater, caracterizado a substituição de modelos de gestão pública participativa (que permitiriam maior aproximação com a diferenciação social e a visibilização da heterogeneidade de demandas e reivindicações nos espaços públicos) em favor de modelo de gestão pública tradicional (caracterizado por centralização político-partidária).

As diferenças de posição também são evidentes no tratamento da ideia de modernidade. Partindo de uma posição identificada com o referencial evolucionista (SZTOMPKA, 1998), para o Mapa a “atualidade relativa/modernidade” de um determinado objeto ou proposta tende a servir de parâmetro para avaliar sua oportunidade. Tal posição fundamenta-se no pensamento de uma orientação da sociedade ao aperfeiçoamento contínuo de suas práticas sociais e econômicas. Sob a perspectiva do MDA, por sua vez, partindo-se do pressuposto de diferenciação e conflitos de interesses entre atores sociais e políticos, a avaliação de determinado objeto ou proposta deveria considerar sua origem social e orientação política. Ao reconhecer a hegemonia política de atores subordinados à lógica capitalista e sua influência na definição das tendências gerais da dinâmica da sociedade e, sobretudo, da dinâmica tecnológica na agricultura, tendeu-se a adotar um posicionamento crítico em relação às propostas feitas em nome da modernidade, por considerar que servem a interesses particularistas vinculados à dinâmica de acumulação de grupos específicos, mais do que a interesses da sociedade como um todo.<sup>27</sup> Essas diferenças de posição tornam-se particularmente críticas numa conjuntura em que se aponta para o advento de uma iminente revolução tecnológica na agricultura mundial, baseada na exploração dos aportes tecnológicos da digitalização. Tendo em vista sua representação da

---

<sup>27</sup> A crítica ao modelo de agricultura hegemônico não é exclusivamente brasileira. A observação das contribuições constantes em sites como <https://www.biodiversidadla.org/> permite uma aproximação a seus termos e abrangência.

modernidade, o Mapa tende a se posicionar a favor da facilitação desta revolução tecnológica no contexto brasileiro, o que se reflete no apoio aos modelos de agricultura de precisão e agricultura digital e formulação de planos para sua viabilização (EMBRAPA, 2018; MCTI; MAPA, 2021).

Quando são consideradas as leituras relativas à noção de desenvolvimento e as percepções específicas quanto às estratégias de desenvolvimento preferenciais, salienta-se que o Mapa tende à valorização da dimensão econômica e, nesta, do crescimento. A ênfase na dimensão econômica e os pressupostos relativos às repercussões positivas da inovação tecnológica nesta podem levar o Mapa a se posicionar em favor de aumento dos investimentos de grandes capitais externos na agricultura brasileira, o que pode agravar a assimetria de poder na disputa por recursos entre atores que vivem da agricultura. Em contrapartida, tende-se a identificar a posição do MDA como de maior propensão ao reconhecimento da complexidade dos condicionantes do desenvolvimento e ciência da probabilidade de emergência de contradições diversas em seu curso, inclinando-se a atribuir, por isso, maior relevância à dimensão territorial, cultural, social e política.

Por fim, identificam-se diferenças de posições em relação ao papel do Estado e legitimidade política conferida aos distintos atores sociais. Em relação às diferenças de posições sobre o papel do Estado, foi possível reconhecer que o Mapa tende a apoiar posturas de corte neoliberal ou de limitação de sua atuação à correção de “disfunções setoriais”,<sup>28</sup> enquanto considera-se que o MDA demonstrou conferir mais atenção à necessidade de intervenção do Estado para garantia de direitos e avanços em equidade social. Estas leituras também podem suportar diferenças de posições quanto à legitimidade política conferida aos distintos atores sociais. Neste sentido, leva-se em conta que o MDA poderia conferir maior legitimidade aos movimentos sociais ao reconhecer suas eventuais contribuições para a transformação da sociedade. A observação de algumas mudanças propostas no PL n° 4.371 possibilita avançar na identificação das diferenças de posição. Destaca-se uma parte do texto em que é mencionado (no art. 10) que: “O Pronater será implementado em parceria com os estados, municípios, entidades cooperativas e representativas dos produtores e as organizações do Sistema S.”<sup>29</sup> Observa-se que tal redação diferencia-se da redação

---

<sup>28</sup> Um dos tipos de disfunções a qual se recorre para justificar intervenções do Estado na agricultura se refere a questões de abastecimento alimentar. Neste sentido, no PL n° 4.371 foi proposta a inclusão de um princípio (a somar-se aos seis princípios previstos no artigo 3° da Lei de Ater de 2010) que se refere explicitamente à “contribuição [da Ater] para o abastecimento do país”,

<sup>29</sup> Ainda, no PL n° 4.371, embora se manifestasse a disposição ao credenciamento de entidades diversas, mantém-se o parágrafo único do artigo 1° que previa prioridade às entidades e órgãos públicos e oficiais de Ater refletindo, possivelmente, posturas de representantes do Legislativo nesta mobilização.

original (Lei de Ater) pela inclusão da menção ao Sistema S e exclusão da alusão às ONGs. Entende-se que esta postura está também associada a diferenças de posição em relação à legitimidade dos movimentos sociais – conforme comentado anteriormente – e das ONGs. Neste sentido, tal posição pode ser associada a um esforço de desconstrução simbólica que abrange as ONGs e as organizações ambientalistas de forma mais ampla, as quais vinham assumindo, com apoio federal, protagonismo histórico na promoção da transição agroecológica (BERGAMASCO; BORSATTO, 2016). Conforme Sabourin *et al.* (2020, p. 5), a partir de acusações de irregularidades na utilização de recursos públicos, desencadeou-se um processo de deslegitimação das ONGs e, de modo mais abrangente, das relações entre Estado e sociedade civil.

Estas diferenças, observadas em seu conjunto, revelam que Mapa e MDA, ao serem sustentados politicamente por coalizões distintas, apresentam diferenças de posições que remetem a fundamentos distintos, diferentes leituras sobre a sociedade e sua dinâmica. Enquanto a posição dos atores do agronegócio (base da coalizão que sustenta o Mapa) procura afirmar o caráter consensual e colaborativo da sociedade, os atores que a ela se opõem ressaltam o caráter eminentemente conflitivo da sociedade, dadas as diferenças de interesses e assimetrias de poder. Inclusive, ao reconhecer a relevância das questões relativas às diferenças de interesse e poder, tende-se a atribuir maior peso à atuação política do extensionista com vistas a facilitação de processos de conscientização/organização sob matriz freiriana (MDA, 2010). A consideração dos fundamentos das diferentes leituras da sociedade e sua dinâmica permite compreender, mais amplamente, as divergências potenciais entre as propostas e caracterizar possível caso de reformulação da política informada por “reenquadramento”.<sup>30</sup> Buscando apresentar uma síntese da análise elaborada, pode-se identificar a ocorrência de um processo de reenquadramento com viés conservador da questão da assistência técnica e extensão rural, que acompanha o deslocamento da competência relativa à Política de Ater do MDA para o Mapa.

Por fim, cabe explorar as possíveis repercussões destes reenquadramentos no âmbito da proposição de programas. Neste sentido, o diferencial no tratamento dado à questão ambiental na agricultura parece ilustrativo. No caso da Política de Ater, a Pnater de 2004 colocava originalmente a dimensão ambiental como estruturante da proposta de desenvolvimento rural, preconizando, entre seus princípios, “a adoção de paradigmas

---

<sup>30</sup> Snow e Benford (1992) argumentam que a ação de reenquadramento ocorre no campo discursivo e opera como um “esquema interpretativo” que busca atribuir sentidos e delimitar fenômenos sociais complexos, selecionando e codificando objetos, eventos, experiências e ações por meio de uma lente valorativa. Desta forma, os enquadramentos (*frames*) possibilitam articulação e alinhamento de atores em torno de determinados “ordenamentos significativos”.

tecnológicos baseados na agroecologia”. Por ocasião da formulação da Lei de Ater, propôs-se que a redação se referisse a “princípios da agricultura de base ecológica”, o que, para Caporal (2011) caracterizava eliminação da referência explícita à agroecologia. Quando da proposição do PL n° 4.371, foi sugerida nova alteração na redação, de modo que a Pnater passaria a preconizar a “adoção de princípios da agricultura 4.0 como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis”.

Entende-se que estes embates remetem, em um primeiro momento, para a diversidade de leituras sobre a questão ambiental e de enfoques para seu enfrentamento no âmbito da agricultura (VERHAGEN *et al.*, 2017). Na diversidade de enfoques identificados pelos autores, enquanto a Pnater sob o MDA identificava-se com o enfoque da “agroecologia” e preconizava o desencadeamento de um processo de “transição agroecológica”, sob o Mapa tende-se a estabelecer uma identificação com o enfoque da “Intensificação Sustentável” que busca conciliar o aumento da produção agrícola com a minimização do impacto ambiental desta mediante restrições à conversão de áreas naturais em agrícolas e utilização da melhor tecnologia e conhecimento disponível. No caso do Mapa, tal identificação se reflete numa orientação à adoção de “boas práticas” e modernização tecnológica por meio da inovação vinculada à dinâmica do complexo agroindustrial (agricultura 4.0), apresentada como potencializadora do aumento da produção, redução de custos e de impactos ambientais (CAMBOIM; COSTA; FAVERI, 2020). Sob esta perspectiva, a proposta da transição agroecológica é duramente criticada e apresentada como uma alternativa utópica ou fantasiosa (NAVARRO, 2013; GERHARDT, 2014; BAIARDI; PEDROSO, 2020).<sup>31</sup>

Uma observação mais geral das preferências quanto aos enfoques para tratamento da questão da sustentabilidade permite diferenciar as propostas no que se refere a sua relação com o *status quo*, identificando-se a tendência de que o Mapa opte por enfoques orientados a produzir “melhorias” incrementais com vistas a melhor adaptação do sistema vigente a um ambiente dinâmico, enquanto o MDA tenderia a perseguir a realização de ações capazes de contribuir para mudanças/transições sistêmicas. Em outros termos, as análises realizadas, em seu conjunto, indicam a tendência de que as posturas do governo pós-2018 sejam convergentes com uma posição de “integração/adaptação” à dinâmica de desenvolvimento capitalista da agricultura, mediante associação às cadeias dinâmicas do agronegócio, seguindo tendência macropolítica observada na América Latina (BRINGEL; MUÑOZ, 2017; GAUDICHAUD,

---

<sup>31</sup> O’Neil e Gibbs (2020), a partir de um estudo de caso sobre a política energética para residências na Inglaterra, ressaltam as dificuldades inerentes à adoção de propostas que implicam mudanças do *status quo*, sobretudo sob governos com orientações liberais.

2016, 2019). Ressalta-se, assim, o viés conservador das mudanças em curso, indicando preocupações futuras quanto a agendas de equidade e sustentabilidade

## Considerações finais

A pesquisa realizada remeteu a um contexto social caracterizado por uma disputa de projeto político, proposta de desenvolvimento rural, prioridades programáticas e, inclusive, modalidade de intervenção educativa associada à Ater.

Embora as ações vinculadas às políticas possam ser nuançadas (com déficits de coerência interna), nesta pesquisa apontou-se a possibilidade de qualificar a discussão sobre a atualidade da Política de Ater brasileira, partindo da disputa política atual, que remete à distinção de fundamentos de leitura da realidade relativos a estrutura e dinâmica da sociedade. Nesta direção, a mudança de governo ocorrida em 2018 é tratada como uma mudança nas coalizões que ascendem ao poder, que são portadoras de diferentes leituras sobre estrutura e dinâmica da sociedade. Há um reconhecimento de que esta mudança implica um tensionamento das políticas vigentes no sentido de seu desmantelamento, reforma ou sucessão de política.

No caso estudado, da Política de Ater, as observações reunidas na pesquisa apontam para a possibilidade de caracterização de reforma de política, com reformulação orientada ao reenquadramento conservador sem, no entanto, se caracterizar sucessão de política, uma vez que a iniciativa de mudança da Lei de Ater, encaminhada em 2020, foi arquivada.

Embora esta reforma esteja associada a um possível desmantelamento com redução orçamentária do acesso e abrangência dos serviços públicos de Ater pela população rural (dada a tendência de privilegiar territórios específicos e experiências-piloto mais do que preconizar a universalização da política), entende-se que eventual análise de desmantelamento deve ser precedida da prévia consideração das reformas propostas. Supõe-se, ainda, que, embora tendências gerais em direção ao desmantelamento possam ser identificadas, a mensuração do grau de redução/expansão de determinada política – como a Política de Ater – é dificultada pela escassez de informações precisas e confiáveis e excepcionalidade da conjuntura (pandemia do coronavírus), que afeta a dinâmica administrativa, política e social como um todo.

A observação do conteúdo da política anunciada pelo Mapa aponta para uma reformulação com vistas a adequação às formas de representações da sociedade que secundarizam os conflitos de interesse e assimetrias de poder, por isso, assumem corte conservador. As mudanças nas institucionalidades reforçam esta tendência ao suprimirem os espaços de participação social que poderiam possibilitar a visibilização

de atores e demandas não contempladas pelas organizações de representação centralizadas.

Observa-se que tais dinâmicas se refletem no caso da Ater, se consubstanciando em disputas em torno das propostas de desenvolvimento rural, mas também em relação às modalidades de intervenção educativa. Neste sentido, foi verificada a tendência a dar preferência às modalidades educativas baseadas em enfoques teórico-metodológicos liberais (Ateg) em desfavor de críticos (MDA, 2010).

Dada a abrangência, complexidade e dinamismo dos processos analisados, o presente estudo visa, apenas, oferecer contribuições para melhor compreensão da trajetória recente da Pnater, subsidiando análises posteriores.

## Referências

- ALEMANY, Carlos; SEVILLA-GUZMAN, Eduardo *¿Vuelve la Extension Rural?: reflexiones y propuestas agroecologicas vinculadas al retorno y fortalecimiento de la extension em latinoamerica*. Argentina: INTA, 2006.
- ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; SANTANA, Carlos Augusto Mattos; CONTINI, Elisio. Extensão Rural: seu problema não é a comunicação. In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José Garcia (Orgs.). *Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade*. Brasília: Ipea, 2016. p. 65-86.
- ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília: Anater, 2021.
- BAIARDI, Amílcar; PEDROSO, Maria Thereza Macedo. Desmystifying agroecology in Brazil. *Ciência Rural*, Santa Maria, v. 50, n. 11, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cr/a/SrvYWBTRcb4yk5NCTsGbzM/?lang=en>. Acesso em: 6 jun. 2021.
- BAUER, Michael W. *The policy termination approach: critique and conceptual perspectives*. Lehrstuhl politik und Verwaltung Working Paper Series, WP #1, 2009.
- BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSON, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (Eds.). *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.
- BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa; BORSATTO, Ricardo. *Evaluation of extension reforms in Brazil*. Campinas: IFPRI;Unicamp, 2016.
- BRASIL. *Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010*. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER... Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm). Acesso em: 13 mar. 2021.

- BRINGEL, Breno; FALERO, Alfredo. Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado em America Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. spe3, p.27-45, 2016.
- BRINGEL, Breno; MUÑOZ, Enara Echart. Imaginarios sobre el desarrollo em America Latina: entre la emancipacion y la adaptacion al capitalismo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperacion*, n. 39, p. 9-24, 2017.
- BRUNO, Regina. Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 142-160, 2016. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/712>. Acesso em: 3 mar. 2021.
- CAPANO, Giliberto. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, v. 11, n. 1, p. 7-31, mar. 2009.
- CAPORAL, Francisco Roberto. Lei de Ater: exclusão da agroecologia e outras armadilhas. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 23-32, 2011.
- CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio (Eds.). *Agroecologia e Extensão Rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: MDA, 2007.
- CAPORAL, Francisco Roberto; RAMOS, Ladjane de Fátima. Da Extensão Rural convencional à Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: CAPORAL, Francisco Roberto (Coord.) *Extensão Rural e Agroecologia: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível*. Brasília, 2009. p. 151-174.
- CAMBOIM, Cristiane Edna; COSTA, Rafael Diego Nascimento da; FAVERI, Diego de. *Projeto ABC Cerrado estudo de caso como Big Push de Sustentabilidade*. 2020. Santiago: CEPAL, 2020.
- DELGADO, Nelson Giordano. Agronegócio e agricultura familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 15, n. 1, p. 85-129, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10830>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- DIESEL, Vivien; NEUMANN, Pedro Selvino; SÁ, Vinícius Claudino de. *Extensão Rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS*. Ijuí: Editora da Unijuí, 2012.
- DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná. The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system. *The Journal of Agricultural Education and Extension*, v. 22, n. 5, p. 415-433, 2016.
- DINIZ, Raphael Fernando; CLEMENTE, Evandro Cesar. A geografia do acesso ao serviço de orientação técnica pelos agricultores familiares no Brasil e no estado de Goiás: uma análise espaço-temporal dos dados dos Censos Agropecuários de 2006 e 2017. *Pegadas*, Presidente Prudente, v. 21, n. 3, p. 128-160, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/8061>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília: Embrapa, 2018.
- FABREGAS, Raissa; KREMER, Michael; SCHILBACH, Frank. Realizing the potential of digital development: the case of agricultural advice. *Science*, n. 366, p. 1-9, 2019. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aay3038>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- FATER – Frente Parlamentar de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Pacto para o fortalecimento da ATER pública brasileira*. Brasília: Fater, 2019.

- FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária. *Pauta positiva – Biênio 2016/2017*. Brasília: FPA, 2020. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/doc/Pauta-bancada-ruralista\\_2016-2017.pdf](https://cimi.org.br/pub/doc/Pauta-bancada-ruralista_2016-2017.pdf). Acesso em: 22 out. 2020.
- GAUDICHAUD, Franck. Fim de ciclo na América do Sul? Movimentos populares, governos “progressistas” e alternativas ecossocialistas. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 36, p. 52-65, 2016.
- GAUDICHAUD, Franck. Refluxo conservador e tensões regressivas na América Latina: os governos “progressistas” em seu labirinto. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 42, p. 83-97, 2019.
- GERHARDT, Cleyton Henrique. Tautologia e retórica messiânica da “transição agroecológica” na “nova extensão rural”. *Extensão Rural*, Santa Maria, v. 21, n. 3, p. 9-43, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/10325>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e Agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira – 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- HAJER, Maarten; LAWS, David. Ordering through discourse. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública – seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSON, Chistoffer. Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy*, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.
- LERRER, Debora Franco. O discurso de Roberto Rodrigues na *Agroanalysis* e o paradoxo do governo Lula. In: LEITE, Sergio Pereira; BRUNO, Regina (Orgs.). *O rural brasileiro na perspectiva do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2019. p. 129-149.
- LIMA, Sandra Kitakawa; VALADARES, Alexandre; GALIZA, Marcelo; ALVES, Fabio. Desenvolvimento rural. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, n. 26, p. 249-282, 2019.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Portfolio de projetos estratégicos corporativos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Brasília: Mapa, 2020a.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Estratégico 2020-2031*. Brasília: Mapa, 2020b.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Retrospectiva 2020*. Brasília: Mapa, 2020c.
- MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano de Ação da Câmara do Agro 4.0: 2021-2024*. Brasília: MCTI; Mapa, 2021.
- MATTOS, Luciano Mansor de. *Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Versão Final 25 maio 2004. Brasília: MDA, 2004.

- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. *Fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para a construção de uma pedagogia de ATER*. Brasília: MDA, 2010.
- MUCHAGATA, Márcia (Ed.). *Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil*. Brasília: FAO; MDA, 2003.
- NAVARRO, Zander. Agroecologia: as coisas em seu lugar (a agronomia brasileira visita a terra dos duendes). *Colóquio*, Taquara, v. 10, n. 1, p. 11-45, 2013. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/23/0>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- NIEDERLE, Paulo; GRISA, Catia; PICOLOTTO, Everton Lazaretti; SOLDERA, Denis. Narrative disputes over family-farming public policies in Brazil: conservative attacks and restricted counter-movements. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 3, p. 707-720, 2019.
- OLIVEIRA, Mauro Marcio. A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil: análise da experiência do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 71-121, 1984.
- O'NEILL, Kirstie; GIBBS, David. Sustainability transitions and policy dismantling: zero carbon housing in the UK. *Geoforum*, v. 108, p. 119-129, 2020.
- PEIXOTO, Marcus. Assistência Técnica e Extensão Rural: grandes deficiências ainda persistem. In: VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; GASQUES, José Garcia (Orgs.). *Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília: Ipea; IBGE, 2020. p. 323-340.
- PEIXOTO, Marcus. *Extensão Rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação*. Textos para Discussão, 48. Brasília: Conleg, 2008.
- PEIXOTO, Marcus. *Recent changes in rural advisory services policy in Brazil*. [S.l.]: GFRAS; MEAS, 2015.
- PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes de. Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: uma análise do Censo Agropecuário de 2017. *Boletim regional, urbano e ambiental*, Brasília, n. 24, p. 131-140, 2020.
- PETERSEN, Paulo; MUSSOI, Eros Marion; DAL SOGLIO, Fabio. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 31, n. 1, p. 103-114, 2013.
- PICOLOTTO, Everton Lazaretti; PICCIN, Marcus Botton. Consequências do golpe para a agricultura familiar e para a reforma agrária. In: PEREIRA, Ascício dos Reis; BUDO, Marília de Nardin; DEBONA, Vilmar (Orgs.). *Ensaio de resistência: retrocessos, denúncias e apostas sobre o Brasil golpeado*. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
- RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.
- SABOURIN, Eric. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e a agroecologia na América Latina. In: SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS, 1., Rio de Janeiro, 2018. *Anais...* Rio de Janeiro: CPDA, 2018.
- SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 45-67, 2020.
- SABOURIN, Eric; GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo; LEITE, Sergio Pereira; MILHORANCE, Carolina; FERREIRA, Angela Damasceno; SAUER, Sérgio; ANDRIGUETTO-FILHO, José Milton. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agriculture*, Paris, v. 29, n. 31, 2020.

- SANTANA, Carlos Augusto Mattos; GASQUES, José Garcia. O Estado e a agricultura brasileira: seis décadas de evolução. In: NAVARRO, Zander (Org.). *A economia agropecuária do Brasil: a grande transformação*. São Paulo: Barauna, 2020. p. 183-224.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio; OLIVEIRA, Karla; SHANKLAND, Alex. *The implications of closing civic space for sustainable development in Brazil*. 2019. [S.l.]: ACT Alliance, 2019.
- SIDERSKY, Pablo Renato; JALFIM, Felipe Tenório; ARAÚJO, Expedito Rufino. *A Estratégia de Assessoria Técnica do Projeto Dom Helder Câmara*. Recife: Projeto Dom Helder Câmara, 2009.
- SINKO, Milan. Policy Change – review of classification, measurement and factors. *Teorija in Praksa*, v. 53, n. 1, p. 228-247, 2016.
- SNOW, David; BENFORD, Robert D. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, Aldon D.; MUELLER, Carol McClurge (Eds.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press, 1992. p. 133-55.
- SZTOMPKA, Piotr. *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- TURNHOUT, Esther. The rise and fall of a policy: policy succession and the attempted termination of ecological corridors policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, n. 42, p. 57-72, 2009.
- VALADARES, Alexandre Arbex; SILVA, Ana Paula Moreira da; ALVES, Fabio; GALIZA, Marcelo; LIMA, Sandra Aparecida Kitakawa; OLIVEIRA, Tiago. Desenvolvimento rural. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília, n. 25, p. 319-364, 2018.
- VERHAGEN, Jan; BLOM, Greet; VAN BEEK, Christy; VERZANDVOORT, Simone. *Approaches aiming at sustainable agricultural production*. Wageningen Research Report 677. Wageningen: Wageningen University & Research, 2017.
- ZARNOTT, Alisson Vicente; DALBIANCO, Vinicius Piccin; NEUMANN, Pedro Selvino; VERARDI FILHO, Marco Antonio. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. *Revista de la Facultad de Agronomía*, La Plata, v. 116, n. extra 3, p. 107-119, 2017.
- ZITTOUN, Philippe; FISCHER, Frank; ZAHARIADIS, Nikolaos. Introduction – policy formulation: a political perspective. In: ZITTOUN, Philippe; FISCHER, Frank; ZAHARIADIS, Nikolaos (Eds.). *The political formulation of policy solutions: arguments, arenas and coalitions*. Bristol: Bristol University Press, 2021. p. 1-20.

## Como citar

DIESEL, Vivien; NEUMANN, Pedro Selvino; DIAS, Marcelo Miná Dias; FROEHLICH, José Marcos. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 597-634, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-5>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014

DOI: 10.36920/esa-v29n3-6

 Fábio Luiz Búrigo<sup>1</sup> |  Valdemar João Wesz Junior<sup>2</sup>  
 Adinor José Capellesso<sup>3</sup> |  Ademir Antônio Cazella<sup>4</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo consiste em analisar as principais continuidades e descontinuidades do Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil, com destaque ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, ocorridas entre 2003 e 2014. Para tanto, entre 2014 e 2017, realizou-se uma série de entrevistas com gestores e ex-gestores públicos federais que tiveram uma atuação estratégica no tema dos financiamentos agropecuários, antes e durante o período de tempo estudado, além de revisão bibliográfica e consulta aos dados do Banco Central do Brasil e de ministérios cuja atuação está ligada à temática. Os principais resultados indicam que o crédito rural seguiu uma perspectiva de continuidades nos governos FHC, Lula e Dilma. Algumas mudanças observadas, que não podem ser chamadas de rupturas em relação aos períodos progressos, ocorreram principalmente na expansão do volume de recursos aplicados, redução da burocracia de acesso ao financiamento, ampliação do público-alvo, novas linhas de crédito, maior discussão com a sociedade civil e construção de novos instrumentos complementares ao crédito rural destinado à agricultura familiar, a exemplo do seguro agrícola.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; seguro agrícola; microcrédito.

<sup>1</sup> Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Email: fabio.burigo@ufsc.br.

<sup>2</sup> Professor Adjunto nos cursos de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (DRUSA) e nos Programas de Pós-graduação de Economia (PPGE) e de Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: valdemar.junior@unila.edu.br.

<sup>3</sup> Professor de Produção Vegetal Agroecológica na Área de Agronomia no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Doutor em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: adinor.capellesso@ifsc.edu.br.

<sup>4</sup> Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC). Doutor em Ordenamento Territorial junto ao Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement (França). E-mail: aacazella@gmail.com.

**Abstract:** (*The National Rural Credit System in Brazil: continuities and discontinuities 2003-2014*). This article analyzes the main continuities and discontinuities of Brazil's National Rural Credit System, with an emphasis on the National Program to Strengthen Family Farming, between 2003 and 2014. To this end, between 2014 and 2017 a series of interviews was carried out with managers and former federal public managers who played a strategic role in the area of agricultural financing, before and during the time period studied, in addition to a literature review and data consultation of the Central Bank of Brazil and of ministries whose performance is linked to the theme. The main results indicate continuities in rural credit policies and procedures in the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. Some changes observed, which cannot be considered as ruptures from earlier periods, involved mainly the expansion in the volume of resources applied, reduced bureaucracy for accessing financing, expansion of the target public, new lines of credit, a greater discussion with civil society and the construction of new complementary instruments for rural credit aimed at family farming, such as farm insurance.

**Keywords:** National Program to Strengthen Family Farming; farm insurance; microcredit.

## Introdução

Nos dois governos Lula e no primeiro mandato de Dilma (2003-2014), o setor agropecuário apresentou um crescimento expressivo na produção e produtividade e também em termos de área. Neste mesmo intervalo de tempo, o Produto Interno Bruto Agropecuário teve uma ampliação de 135,9% (IBGE, 2021). Em relação às exportações do agronegócio, o valor passou de US\$ 30,6 bilhões para US\$ 96,6 bilhões entre 2003 e 2014 (variação de 215,8%), sendo que neste último ano os recursos do complexo soja responderam por um terço do total, seguido pelas carnes (18,0%), complexo sucroalcooleiro (10,7%), produtos florestais (10,3%) e café (6,9%) (MAPA, 2021). Em relação às exportações totais, produtos classificados como básicos subiram de 29% para perto de 50% entre 2003 e 2014, enquanto, no mesmo período, a participação dos produtos manufaturados caiu de 54,3% para 35,9% (SECEX, 2018).

Na medida em que produtos primários (minerais e agropecuários) se tornam proeminentes na pauta de exportação em detrimento dos bens de média e alta tecnologia, a economia brasileira passa a enfrentar um processo de desindustrialização e reprimarização (CANO, 2012; SAMPAIO, 2019). Em paralelo, a chamada financeirização da economia provocou mudanças substanciais nas práticas financeiras que regem, afetam e integram determinadas dinâmicas da atividade agropecuária (PAULA; SANTOS; PEREIRA, 2015; NIEDERLE; WESZ JUNIOR, 2018). Isso tem levado a um aumento da participação da iniciativa privada nos empréstimos agrícolas (GASQUES; BACCHI; BASTOS, 2018), ainda

que o financiamento público, gerenciado por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), siga presente e relevante (DELGADO, 2012), inclusive com um crescimento de 174,2% no montante de recursos aplicados entre 2003 e 2014 (BC, 2016).

Este artigo analisa as continuidades e descontinuidades da política de crédito rural no Brasil no período compreendido entre 2003 e 2014. Além de ser um período marcado pela ampliação no volume de recursos no SNCR, este recorte temporal nos Governos Lula (I e II) e Dilma (I) está vinculado ao fato de este trabalho integrar o projeto de pesquisa “Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)”.<sup>5</sup> A escolha também se deve à importância de se analisar as possíveis transformações ocorridas nas políticas de crédito rural realizadas durante os mandatos dos governos que acederam ao poder federal na condição de opositores aos gestores anteriores dessas políticas.

Em termos metodológicos, o estudo mobilizou três bases de dados: a) revisão da literatura sobre o tema do crédito rural no Brasil; b) dados tabulados pelo Banco Central do Brasil (BC), principalmente, do Anuário Estatístico do Crédito Rural, que compila informações até 2012, e da Matriz de Dados do Crédito Rural, que contempla os registros de 2013 em diante; e c) onze entrevistas realizadas entre 2014 e 2017 com gestores e ex-gestores de diferentes áreas do Governo Federal, os quais atuam com o tema dos financiamentos agropecuários. Os entrevistados foram selecionados em função de sua experiência e conhecimento na criação e gestão das políticas de crédito rural antes e durante o período analisado pela pesquisa. Dentre os entrevistados encontram-se técnicos do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério da Fazenda e BC.

Além desta introdução e das considerações finais, a primeira parte aborda a trajetória do SNCR a partir da sua caracterização histórica, com destaque para evolução do montante de recursos aplicados, finalidades do crédito, distribuição regional, principais atividades contempladas e distintas fontes de recursos. A segunda parte trata das particularidades do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), política de crédito rural específica para a agricultura familiar, sendo subdividida em três tópicos, destacando dois temas em que se registram ajustes importantes no processo de gestão da política de crédito durante o período analisado – microcrédito e seguro da agricultura familiar –, além da relação entre o financiamento agropecuário e a sustentabilidade ambiental.

---

<sup>5</sup> O artigo foi elaborado a partir dos resultados desse projeto de pesquisa, o qual foi coordenado pelos professores Sérgio Pereira Leite e Leonilde Servolo de Medeiros do CPDA/UFRRJ e executado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). Os autores agradecem o suporte prestado por essas agências.

## **Evolução do SNCR: montante de recursos, finalidades, distribuição regional e fontes**

O SNCR foi criado em 1965 com objetivo de estimular os financiamentos de custeio e investimento rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos. Esse Sistema representa o vetor principal de apoio subsidiado do Estado ao processo de modernização da agricultura brasileira, cumprindo papel determinante na transformação da base técnica dos estabelecimentos agropecuários, no aumento da produtividade do setor, na consolidação dos complexos agroindustriais e cadeias agroalimentares e na integração dos capitais agrários na órbita de valorização do capital financeiro (DELGADO, 1985, 2012).

Desde a sua implantação, o SNCR combina a aplicação de recursos privados, captados por meio de parte dos depósitos realizados pela população na rede bancária (depósitos à vista, poupança rural, letras de crédito do agronegócio), com recursos públicos do Tesouro Nacional (TN), de Fundos Constitucionais e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Geralmente, os recursos privados são empregados como capital principal dos financiamentos, cabendo aos recursos oficiais impulsionar linhas especiais de investimentos por meio de bancos públicos, bem como subvencionar os juros e os custos operacionais, de modo que as taxas embutidas nos contratos sejam menores que as praticadas no mercado financeiro.

Mesmo depois da introdução de linhas de crédito voltadas exclusivamente ao público da agricultura familiar, notadamente com a criação do Pronaf, por meio do Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996, o modelo misto de captação e de gerenciamento de *fundings* do SNCR sofreu poucas modificações ao longo do tempo. Sua trajetória é marcada pelo emprego de verbas de distintas e a formação de um arranjo institucional particular, em que agentes públicos e privados se envolvem tanto na construção das regras de funcionamento do SNCR, ao mesmo tempo em que se tornam corresponsáveis pela destinação dos recursos e gestão dos contratos perante os tomadores do crédito, assumindo com isso os riscos da operação.<sup>6</sup>

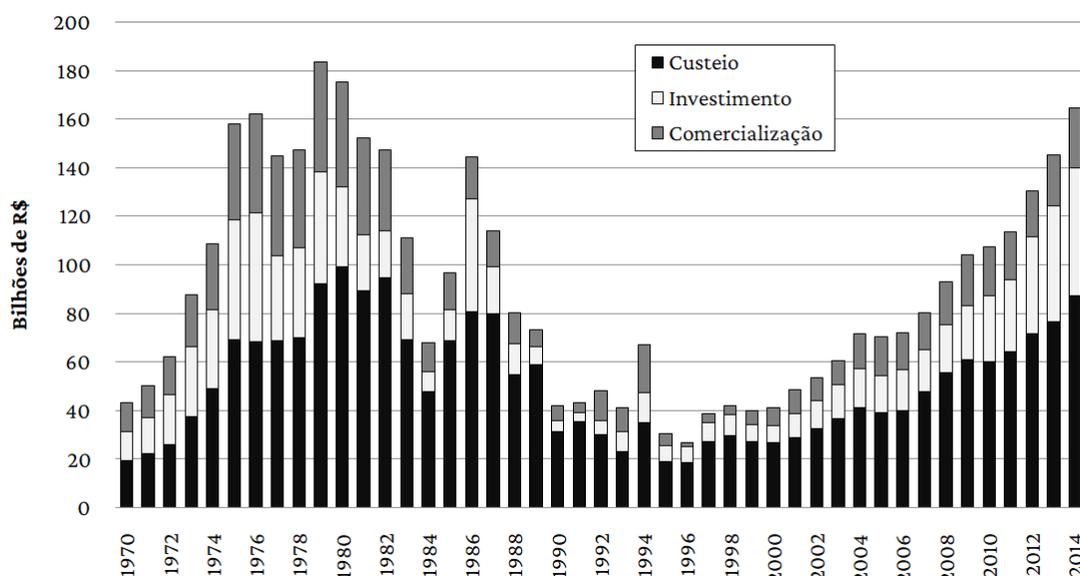
Desde a sua criação até o final do período analisado neste trabalho (2014), o SNCR tinha passado por diferentes fases (BÚRIGO, 2010a), com intensas variações no volume de recursos aplicados (Gráfico 1). Tendo em conta o recorte temporal desta análise (2003 a 2014), percebe-se que o volume de recursos aplicados pelo SNCR cresceu de, aproximadamente, R\$ 60 bilhões para R\$ 164,5 bilhões (valores constantes de 2014). Isso significa que o montante foi quase triplicado nesses 12 anos, chegando, em 2014,

---

<sup>6</sup> Um exemplo disso é o *modus operandi* do Manual de Crédito Rural (MCR), um instrumento elaborado pelo BC, que condensa todas as regras de funcionamento do SNCR. O MCR está em constante processo de aprimoramento, sendo que as propostas para as alterações são geralmente negociadas entre o BC, órgãos do Governo, bancos e demais operadores financeiros.

próximo aos patamares do período áureo do crédito rural, na virada da década de 1980. Além do aumento da oferta de recursos, houve a criação de novas linhas de investimento, a retomada dos financiamentos de médio e longo prazo e a redução da taxa de juros, com taxas fixas acordadas antes do contrato. Ressalte-se que o peso que o Pronaf exerceu sobre os recursos totais do SNCR durante os últimos anos do período analisado se manteve relativamente estável, respondendo por dois terços do número de contratos e por 15% do montante de recursos aplicados (BC, 2016).

**Gráfico 1** – Montantes aplicados pelo SNCR por finalidade, em bilhões de reais (1970-2014)\*



\*Os valores correntes foram reajustados para Reais, a preços de 2014, com base no IGP/DI.

Fonte: BC (2016); adaptado pelos autores.

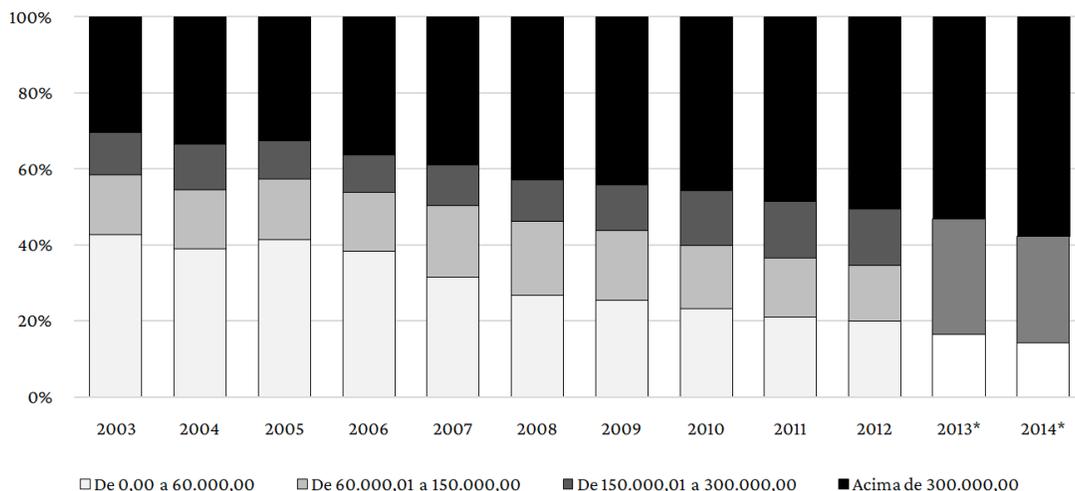
Observa-se que em termos de finalidade, o crédito de custeio, em especial aquele voltado a atividades agrícolas, foi predominante na oferta geral. Após a década de 1970, sua participação foi superior a 50% em todos os anos. A modalidade de comercialização chegou a ocupar a segunda colocação em alguns períodos (entre 1977 e 1985, além da primeira metade da década de 1990), quando atendeu unidades de beneficiamento e processamento das grandes e médias cooperativas e agroindústrias. O crédito rural para investimento, por sua vez, foi muito expressivo em toda década de 1970, quando foi amplamente usado para compra de máquinas e implementos agrícolas, seguindo a lógica do processo de modernização da agricultura. Depois da crise fiscal, que marcou o desempenho do SNCR entre 1980 e 1996, os recursos para investimento ganharam, aos

poucos, novo crescimento. Isso ocorreu principalmente quando os programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiram um papel central nos investimentos destinados ao setor primário, com destaque para o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) (LEITE; WESZ JUNIOR, 2014).

Em relação à distribuição dos recursos emprestados, o SNCR nunca conseguiu adotar um padrão de equilíbrio regional. A região Sul sempre foi predominante, com aproximadamente 40% dos recursos, seguida pelo Sudeste. Na maior parte dos anos, essas duas regiões concentram mais de 70% dos valores contratados. A região Centro-Oeste, que havia aumentado seu peso entre 2001 e 2005, coincidindo com o *boom* dos preços da soja no mercado internacional, teve sua participação diminuída significativamente entre 2006 e 2009, quando ocorreu a baixa do preço das *commodities* e a crise financeira de 2008. Entretanto, o novo movimento de valorização dos produtos agropecuários dos últimos anos do período analisado, juntamente com a renegociação das dívidas dos produtores inadimplentes, voltou a ampliar as aplicações no Centro-Oeste. Já em relação ao Norte e Nordeste, os percentuais não apresentaram grandes alterações ao longo dos anos analisados, mantendo-se próximos dos 10% (LEITE; WESZ JUNIOR, 2014).

O crescimento no volume de recursos do SNCR nos últimos anos do período analisado, conforme visto no Gráfico 1, não foi acompanhado por uma alteração substantiva no modelo de distribuição anterior, revelando-se muito mais como um elemento de continuidade do que de descontinuidade do Sistema. Outro aspecto a ser ressaltado é a concentração dos recursos nos contratos de maior valor. Os dados indicam que, apesar da massiva participação dos menores contratos no número total de operações do SNCR – sempre acima de 90% do total, decorrente principalmente do Pronaf –, cerca de 50% dos valores emprestados em 2012 foram destinados para contratos cujos valores superam R\$ 300 mil, ou seja, acima do teto do Pronaf Mais Alimentos, modalidade destinada a investimentos agropecuários, válido até a safra 2015/2016. Esse movimento de concentração ocorreu a partir de 2005, quando esse intervalo de maior valor passou de 33% para 51% do montante global. Em 2003, os contratos com valores inferiores a R\$ 60 mil respondiam por 43% dos recursos aplicados, mas em 2014 perderam peso relativo, alcançando menos de 20%. Já os estratos intermediários mantiveram seus percentuais relativamente estabilizados ao longo do período (Gráfico 2).

**Gráfico 2** – Participação percentual dos contratos do SNCR, em faixas de valores em reais (2003-2014)



\*Em virtude da mudança de faixas de valores adotada para agrupamento pelo BC, os anos de 2013 e 2014 separam em R\$ 0,00 a R\$ 50 mil; ≥ R\$ 50 mil a R\$ 300 mil; e ≥ R\$ 300 mil

**Fonte:** BC (2014, 2016); adaptado pelos autores.

Ao longo dos últimos anos do período analisado, a soja tem absorvido a maior parte dos recursos de custeio agrícola do SNCR. Desde 1999, sua participação variou entre 25% e 35%, tendo alcançado o maior percentual da série disponível em 2014 (40%). Somados a essa oleaginosa estão os empréstimos para o milho, café e cana-de-açúcar, que absorvem cerca de três quartos de todo o recurso do SNCR destinado às lavouras. Estes produtos ainda contam com formas complementares de financiamento, não reguladas pelo SNCR (como empréstimos internacionais, adiantamentos proporcionados pelas *tradings*, Cédula do Produto Rural etc.), o que demonstra a continuidade de um modelo que favorece a concentração das opções nos arranjos institucionais que viabilizam o financiamento de custeio das lavouras brasileiras. Esse modelo, seguido por todas as linhas do SNCR, inclusive as do Pronaf, está baseado no financiamento de atividades produtivas individualizadas e não em projetos que visem atender o estabelecimento rural com um todo.

A análise dos dados referente ao período de 2003 a 2014 revela também uma continuidade no padrão de financiamento do custeio pecuário. Em praticamente todos os anos manteve-se esta ordem de desembolso: bovinocultura (criação e engorda), bovinocultura leiteira, avicultura (engorda para abate) e suinocultura (criação). O investimento pecuário se concentra na compra de animais (basicamente

bovinos), ficando em segundo plano o beneficiamento e industrialização, melhoria das explorações, máquinas e equipamentos, veículos etc. (BC, 2014, 2016).

O investimento agrícola, por sua vez, teve na compra de máquinas e equipamentos o principal destino dos recursos entre 2003 e 2014. Nesse período predominaram a compra de tratores e colheitadeiras, além de semeadoras, pulverizadores, secadores etc.

(...) no governo do Lula e no governo da Dilma houve um fortalecimento das estruturas, das estruturas perenes do Brasil, da infraestrutura de uma forma geral. No crédito rural isso também está presente. Está presente como? Máquinas, equipamentos, silos. (...) Tem programas de fortalecimento disso para todo segmento: para os pequenos agricultores, que são agricultura familiar, teve o Pronaf Mais Alimentos; para os médios, foi o Pronamp [Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural]; para os grandes, foi o Moderfrota, PSI [Programa de Sustentação de Investimento] e o PCA [Programa para Construção e Ampliação de Armazéns] de construção de armazéns. Então houve um fortalecimento da estrutura. (Entrevista com Secretário Adjunto do Ministério da Fazenda, mar. 2016)

Vale destacar que, entre 2003 e 2014, o investimento agrícola e pecuário foi a finalidade com maior crescimento dentro do SNCR. Grande parte desse resultado se deve à criação de novas linhas de investimento (como aparece no depoimento anterior), mas também pela flexibilização das exigências, redução da taxa de juros, ampliação do prazo de pagamento, entre outras medidas. Não obstante, para que ao longo dos anos 2000 esses arranjos pudessem ser viabilizados, foi decisiva a estabilidade econômica gerada pelo Plano Real na década anterior:

A estabilidade econômica proporcionada pelo governo anterior, antes do governo Lula, aquela estabilidade que foi alcançada ali, nos deu espaço para voltar a ter políticas de longo prazo, que foi no caso a retomada dos programas de investimento. (...). Então esse segmento de máquinas e equipamentos, desde 2000, ele nunca deixou de contratar. (Entrevista com Diretor do Mapa, mar. 2016)

Em relação às fontes que lastreiam o SNCR, as chamadas exigibilidades bancárias ou recursos obrigatórios – montantes oriundos de um percentual dos depósitos à vista captados pelos bancos, que por força da lei destinam-se ao crédito rural – continuaram sendo a parte determinante do financiamento da política durante o período. Com o aumento da alíquota das exigibilidades bancárias, que nos últimos anos do período chegou a 34% dos depósitos à vista, e a diminuição das taxas de juros cobradas nos empréstimos agrícolas, a oferta dos recursos oriundos do sistema financeiro via exigibilidades para o SNCR foi igualmente incrementada.

Na segunda parte do período analisado houve também uma ampliação importante da poupança rural como *funding* do Sistema – entre 2010 e 2014 a poupança manteve uma participação superior a 30% (BC, 2016). Os recursos do Tesouro Nacional via Orçamento Geral da União, que até meados dos anos 1980 eram centrais, perderam expressão depois da crise fiscal do Estado (LEITE, 2001). Contudo, as Operações Oficiais de Crédito com recursos do Orçamento ainda permaneceram estratégicas para as operações de equalização, subvencionando a taxa de juros paga pelo produtor e parte das taxas operacionais dos contratos. Essa subvenção contribuiu para diminuir o risco de inadimplência para os bancos intermediadores, o que reduziu as tradicionais renegociações em torno dos endividamentos do setor.<sup>7</sup>

A demanda pelo crédito rural do setor empresarial aumentou de forma significativa ao longo dos anos 2000. Para atender essa demanda, o governo passou a equalizar os recursos oriundos da poupança rural. Essa escalada fez com que o financiamento da agricultura empresarial passasse a depender, a exemplo do Pronaf, dos recursos do TN para viabilizar o processo de equalização. Isso gerou uma mudança no padrão institucional de funcionamento do SNCR e na conduta do Mapa, que intensificou as negociações por mais verbas orçamentárias com os ministérios da Fazenda e do Planejamento.

A partir de 2010, a dependência de recursos provenientes dos depósitos à vista e da caderneta de poupança é apontada por diversos entrevistados como geradora de instabilidade para o SNCR. Isso ocorre porque essas fontes são mais sensíveis às oscilações econômicas.

No que concerne a evolução do SNCR pode-se concluir que durante o período analisado (2003 a 2014) houve uma forte continuidade das políticas adotadas nos períodos anteriores, tanto em aspectos institucionais quanto operacionais, como relata um técnico do Banco Central:

No Crédito Rural, o modelo é basicamente o mesmo. A lei é de 1965. Você muda algo aqui e ali quanto às obrigações do sistema financeiro investir na agricultura, esse direcionamento você intensifica, mas não houve uma descontinuidade em absolutamente nada. Ao contrário, você intensificou. Porque cada vez mais o sistema financeiro tem que direcionar recursos para agricultura no crédito rural. (Entrevista com técnico do Banco Central, mar. 2016)

Todavia, uma importante mudança, na opinião de vários entrevistados, está relacionada ao endividamento, que décadas atrás era um grave problema no âmbito do crédito rural e que durante o período analisado foi relativamente contornado. Com isso,

<sup>7</sup> Como se verá mais adiante, a maior taxa de inadimplência está associada, também, à criação de uma política de seguro específica para a agricultura familiar.

os novos aportes do TN para indenizar os prejuízos do setor financeiro com as operações de anistia de securitização também se reduziram. Contudo, não se pode esquecer que os custos desses acordos aprovados por meio de planos de repactuação continuaram impactando o orçamento federal e os novos planos agrícolas nos anos seguintes, visto que a cada nova programação orçamentária, o TN precisou destinar recursos para amortizar parte das dívidas renegociadas. Esse foi o caso do Programa Especial de Saneamento de Ativos, iniciativa de securitização criada pelo governo no final da década de 1990, que ainda tinha seus efeitos em curso durante o período analisado. Um gestor do Mapa, entrevistado em 2016, explicou assim a situação:

Acho que não chega a ser preocupação não [o endividamento]. Porque ela tira aí uns dois, três bilhões por ano dos nossos Planos Safra, talvez. Nas últimas renegociações recentes que nós fizemos, se era um recurso, por exemplo, equalizado pelo Tesouro, se ele autorizou a renegociação, mas ele jogou para fontes que não oneravam o Tesouro: “olha pode-se prorrogar essa dívida, tal e tal, mas, desde que seja transferido para a fonte das exigibilidades bancárias de depósitos à vista”. Que é uma fonte que não é equalizada do Tesouro. Ou então, se é em regiões onde tem o Fundo Constitucional, você renegociava a dívida, fazia a renegociação, mas mudava a fonte também para o Fundo Constitucional. Você migrava para essa fonte que não tem a equalização com o Tesouro. Então acho que não tem esse ônus não. (Entrevista com gestor do Mapa, mar. 2016)

Apesar de seguir a mesma lógica desde a sua criação, durante o período analisado, o modelo de gestão do SNCR se mostrou cada vez mais flexível, o que permitiu lidar melhor com a diversidade de situações e as transformações do ambiente social e econômico existentes no país.

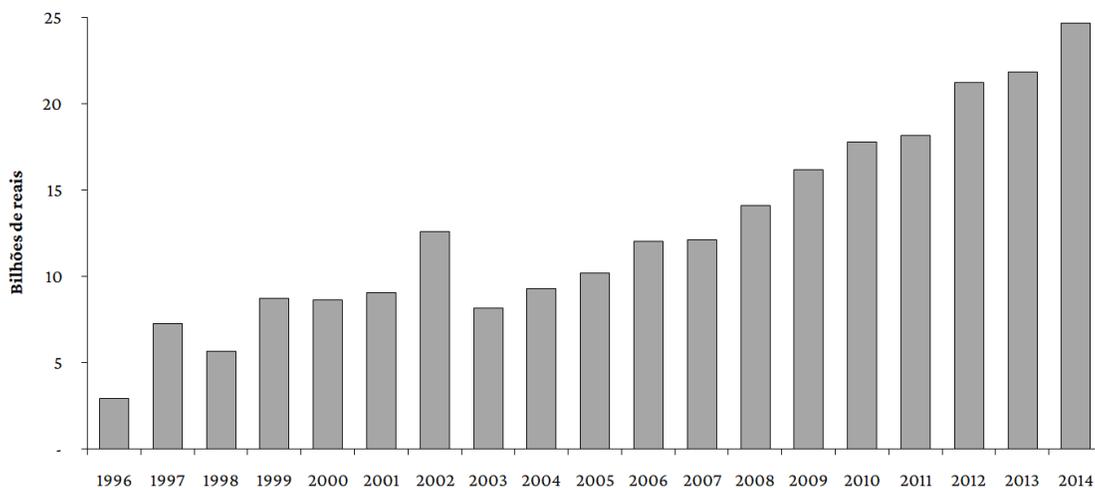
Na sequência, passa-se ao estudo do Pronaf, por se tratar da principal política pública voltada ao incremento produtivo das unidades agrícolas familiares, as quais representam cerca de 80% do total de estabelecimentos agropecuários existentes no país. Certamente a sua criação modificou as políticas nacionais de financiamento rural, mas até que ponto seu funcionamento inicial e particularmente entre 2003 e 2014 representaram um elemento de discontinuidade do *modus operandi* e dos arranjos institucionais que davam sustentação ao SNCR? Esta questão representa um dos objetivos da análise a seguir.

## As particularidades do Pronaf dentro do SNCR

É inegável que o processo de criação do Pronaf ampliou as oportunidades para os agricultores familiares captarem recursos do SNCR. Se forem analisados os dados sobre o montante de recursos aplicados, pelo Gráfico 3, observa-se que, entre 1996 e 2003, o volume de recursos do Pronaf sofreu oscilações, sem apontar uma tendência de

crescimento, mas a partir de 2004 tem início um período de expansão constante (CAPELLESSO; CAZELLA; BÚRIGO, 2018).

**Gráfico 3** – Evolução do montante de recurso aplicado pelo Pronaf, em valores deflacionados\* (1996-2014)



\*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2014.

Fonte: BC (2016).

Gestores que participaram dos governos Lula e Dilma defendem que, depois de 2003, o Pronaf se tornou mais do que uma linha de crédito, pois se dividiu em várias sublinhas e estimulou que políticas correlatas fossem criadas:

As linhas do Pronaf, pega as linhas em 2003 e pega as linhas agora [2016], quanto tem de execução, o que está alocado. Então, assim, é inegável, se você organizar as informações e os resultados, de que houve um acolhimento de prioridade para a agricultura familiar. E para mim, o fundamental é a elaboração da política de forma participativa. A DAP [Declaração de Aptidão ao Pronaf], que é a identidade do agricultor familiar, mas que em 2002 só dava acesso ao crédito, ela hoje acessa dezesseis políticas: Minha Casa Minha Vida Rural, PNAE, PAA, Compras Públicas, Pronatec, e vai por aí... (Entrevista com secretário do MDA, mar. 2016)

Esse aumento de recursos e o surgimento de políticas correlatas estão associados à maior abertura do Governo Federal aos interesses apresentados pelo sindicalismo rural ligado à agricultura familiar e pelos movimentos sociais do campo. No entanto, para um gestor do Ministério da Fazenda que tinha o papel de centralizar os pleitos ministeriais e ajudar a gerenciar as dotações orçamentárias, as pautas oriundas da

agricultura familiar, especialmente às relacionadas ao crédito, adotavam como referência os aportes já oferecidos à agricultura empresarial. Além disso, essas novas pautas não afetavam os beneficiários das políticas de crédito anteriormente existentes:

A agricultura familiar se espelhava na agricultura empresarial para dizer o que tinha e o que não tinha. [...] Mas, em momento algum, o atendimento dessa pauta pelos Governos Lula e Dilma gerou uma diminuição dos benefícios já existentes para a agricultura empresarial. (Entrevista com ex-gestor do Ministério da Fazenda, mar. 2016)

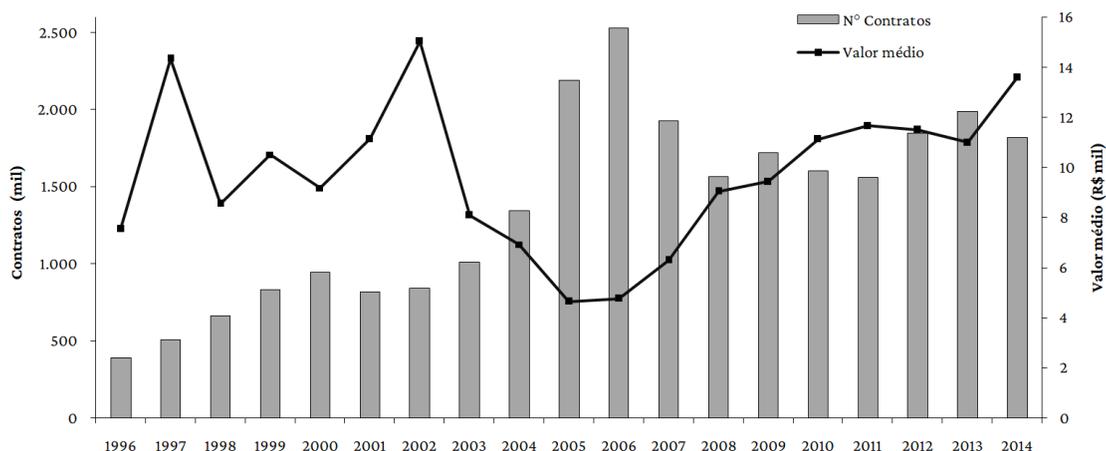
O Gráfico 4 permite verificar que desde a criação das primeiras linhas de crédito do Pronaf em 1996 até 2014 houve grandes oscilações no número e no valor médio dos contratos. A evolução no montante liberado não teve correlação direta com a quantidade do público beneficiário, mantendo-se o acesso concentrado no público apto à modernização, o qual é proporcionalmente restrito quando comparado ao montante total de potenciais beneficiários. No detalhamento do acesso, constata-se um lento crescimento no número de contratos até o ano 2000, com ligeira queda em 2001. Na sequência, até 2006, ocorreu forte expansão, chegando a 2,5 milhões de contratos, fenômeno associado à queda no valor médio. Essas oscilações receberam forte contribuição da linha de crédito denominada Pronaf B, especialmente, no Nordeste.<sup>8</sup> Essa linha de microcrédito do Pronaf passou de aproximadamente 140 mil contratos na Safra 2002/2003 para cerca de 550 mil contratos em 2006/2007. Depois desse pico, o número de contratos caiu expressivamente devido a problemas de inadimplência e gestão operacional. A queda do Pronaf B gerou também a inversão da curva de contratos total do Programa em 2007, com redução para cerca de 1,5 milhão em 2010, o que veio acompanhado da ampliação no valor médio por operação. Segundo Souza *et al.* (2013), o crescimento nos montantes liberados pelo Pronaf, após 2008, tem relação com a ampliação dos contratos de investimento utilizados para a aquisição de máquinas, equipamentos e veículos entre os segmentos mais capitalizados.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> O Pronaf B é uma linha de investimento denominada Microcrédito Produtivo Rural direcionado às famílias de agricultores pobres. O teto de renda bruta anual para seu acesso oscilou ao longo dos anos, estando na safra 2014/2015 em R\$ 20 mil. Ver mais detalhes no tópico seguinte.

<sup>9</sup> Deve-se destacar a contribuição da linha do Pronaf Mais Alimentos, criada em 2008 com o objetivo de promover investimentos em máquinas, equipamentos e demais infraestruturas.

#### Gráfico 4 – Evolução no número e no valor médio dos contratos de Pronaf, em valores deflacionados\* (1996-2014)



\*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2014.

Fonte: Dados do BC (2014, 2016).

As disparidades regionais estão presentes desde a origem do Pronaf. O Sul do país registra um maior alcance do público potencialmente beneficiário, o que lhe mantém na condição de principal destino dos recursos aplicados pelo Programa – tendo como pico o ano de 2008 do período 2003-2013, com 57,6% do montante de recursos. Uma importante explicação para essa maior participação tem relação com a existência de cooperativas de crédito rural e de agentes bancários com maior tradição em operar linhas de crédito rural com estabelecimentos familiares consolidados e afeitos à modernização (BÚRIGO, 2010b). Nestas regiões criou-se um ambiente favorável aos negócios envolvendo os agricultores familiares, que se traduziu numa cultura positiva para se difundir organizações financeiras locais: “o crédito rural é um bom negócio; o agricultor é um bom pagador e um bom cliente de outros serviços financeiros; ele usa seguro, atendimento ao consumidor” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016). Essa situação permitiu, inclusive, a criação e consolidação de uma nova rede de cooperativas financeiras denominada de Sistema Cresol.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> O Sistema Cresol surgiu em 1995 nas regiões Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina, a partir de ações de ONGs e movimentos sociais ligados à agricultura familiar. Depois de atuar por muitos anos apenas na região sul, esse sistema passou a incorporar outros sistemas de cooperativas de crédito solidários e criar cooperativas nas demais regiões. Atualmente, sua estrutura conta com uma confederação de crédito, quatro cooperativas centrais e mais de uma centena de singulares, que juntas atendem mais de 600 mil sócios (CONFEDERAÇÃO CRESOL, 2021). Essas cooperativas singulares se ramificam em unidades de atendimento, localizadas principalmente em pequenos e médios municípios do interior do país.

Outro fator que explica a concentração regional de recursos durante o período analisado refere-se à operacionalização de contratos de investimento de maior valor. Ao ser questionado quanto às causas dessa concentração, um representante do MDA destaca a dificuldade de promover o crédito e políticas de seguro em regiões sem tradição produtiva e baixos indicadores sociais:

(...) a academia faz uma crítica grosseira, a meu ver, quando ela critica isso sem olhar essas condições; crédito só vai onde se tem fator de produção e [ele acompanha] a proporção dos fatores de produção. O principal fator de produção é conhecimento; 40% do povo do [Programa de seguro agrícola] Garantia Safra é analfabeto; (...) a área média [desse] povo é 2,1 hectares; que tamanho de crédito dá pra dar nisso? (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

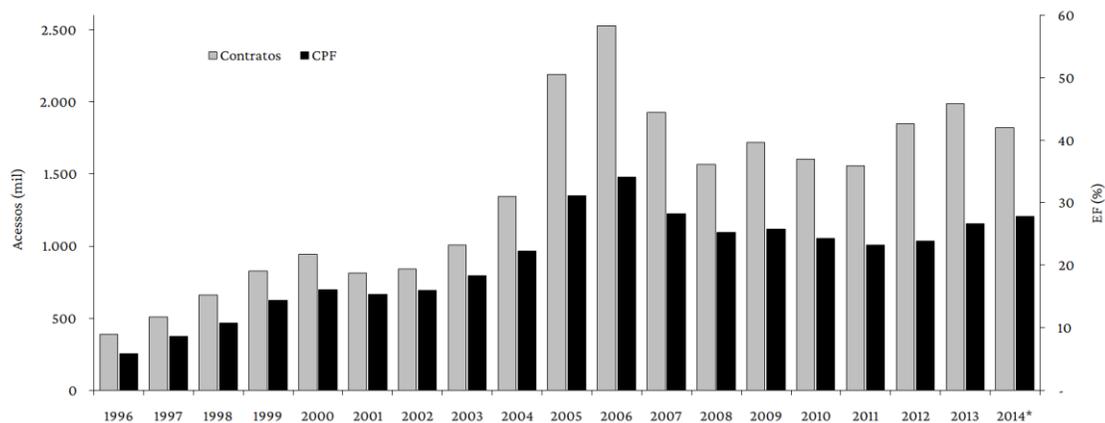
Como se verá a seguir, quando da análise do Pronaf B, a opinião apresentada na citação anterior revela as dificuldades para a construção de políticas de (micro) crédito rural destinada para públicos com menor poderio financeiro e produtivo durante o período analisado. A exceção nessa área ficou por conta do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a criação do Programa de Microcrédito Rural Agroamigo que, no entanto, não teve os preceitos de suas políticas replicados para as demais regiões brasileiras (CAZELLA; BÚRIGO, 2009; AQUINO, BASTOS, 2015).

Os recursos do Pronaf sempre tiveram como finalidade primordial o custeio agrícola. Após 2002, o fumo perdeu importância no crédito rural devido à proibição de financiamentos para esse cultivo por parte de agricultores integrados às empresas fumageiras e, nesse mesmo ano, o milho assume maior destaque. Contudo, a partir de 2004, registra-se um crescimento da alocação de recursos para a criação animal, destinação que assumiu a primeira posição em 2010, seguida pelas lavouras de milho, soja e café. Nesse período, essas quatro atividades, que em boa parte das suas transações está vinculada aos mercados de exportação, absorveram perto de 75% dos recursos de custeio agrícola e pecuário (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Por muito tempo, o financiamento de *commodities* pelo Pronaf foi um tema muito discutido no interior do MDA, tendo posições favoráveis e contrárias, como destaca um gestor do Pronaf entrevistado: “não entrar nessa [que deve financiar] só alimento (...). Bom, tem propostas assim, dentro da alta cúpula do Ministério, é proibir o financiamento no Pronaf de soja, de milho e café. *Commodities* fora; soja e milho porque é transgênico...” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016). Embora defenda que tais atividades não devam ser excluídas do Pronaf, o entrevistado destaca que o público de cultivos de alto valor comercial seria atendido pelo crédito mesmo na ausência dessa política pública.

Mesmo tendo ocorrido incrementos no acesso do público potencialmente beneficiário, Capellesso, Cazella e Búrigo (2018) demonstram que o nível de exclusão de agricultores familiares do Pronaf é maior do que normalmente se dimensionava pelo uso do número de contratos que eram divulgados pelo extinto MDA. Esse indicador não evidenciava o real número de estabelecimentos beneficiados por mais de um contrato em um mesmo ano agrícola (custeio agrícola, custeio pecuário, investimento agrícola e investimento pecuário). A análise do acesso a financiamentos do Pronaf a partir dos Cadastros de Pessoa Física (CPF) evita esse tipo de sobreposição e revela que o público beneficiário era bem inferior ao apontado pelo número de contratos (Gráfico 5). Para o ano de 2013, por exemplo, considerando que cada estabelecimento tenha efetuado apenas uma operação, os 2.099.279 contratos de Pronaf teriam alcançado 48% do total de estabelecimentos classificados como familiares pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Agropecuário de 2006. Quando calculado pela quantidade de CPF dos beneficiados, o total de contemplados cai para 1.154.613, o que era equivalente a 26,4% do público potencial (BC, 2016; IBGE, 2009).<sup>11</sup>

**Gráfico 5** – Evolução nacional do acesso ao Pronaf crédito por CPF e número de contratos, e sua expressão relativa em relação aos estabelecimentos familiares (EF) nacionais (1996-2014)



\*Dados de CPF de 2014 estavam disponíveis até o mês de outubro e foram projetados até o mês de dezembro.  
**Fonte:** Elaborado a partir de dados do BC (2014, 2016) e IBGE (2009).

<sup>11</sup> Mesmo que o CPF seja um indicador para se estimar o grau de acesso ao Pronaf mais preciso do que o número de contratos, alguns problemas de sobreposição persistem, embora em níveis inferiores. Há estabelecimentos familiares em que mais de um indivíduo, portanto CPF diferentes, firmam contratos de Pronaf numa mesma unidade produtiva. Em sentido oposto, é necessário ter em conta que parte dos agricultores familiares acessa o Pronaf somente na finalidade investimento, o que geralmente não acontece todos os anos. Nesse caso, ainda que não esteja contabilizado o número de CPF em todos os anos de vigência do contrato, o agricultor se beneficia de um contrato firmado em anos anteriores (CAPELLESSO, 2016).

Tendo o CPF como indicador, verifica-se que essa política pública, com exceção de 2006, nunca conseguiu atingir um terço dos estabelecimentos agropecuários familiares existentes no país. Contudo, os operadores do Pronaf do MDA entrevistados neste estudo questionam a pertinência dessa avaliação com base no público recenseado, entendendo que muitos não teriam objetivo de acessar o crédito: “A pergunta é a seguinte: quantos agricultores familiares, enquadrados segundo a lei, aptos ao crédito, estão sem crédito? Isso, isso que vocês têm que procurar” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

Ao analisar crédito do Pronaf por finalidade, verifica-se uma redução de quase 50% no número de beneficiários do custeio agrícola durante o período 2004-2013. Como destaca um entrevistado do MDA, essa queda se deve provavelmente às mudanças no padrão produtivo da agricultura familiar. Muitos estão deixando de produzir culturas em que a margem de lucro é baixa e que necessitam ser cultivadas em maior escala ou seu manejo é mais penoso, como é o caso do feijão com colheita manual: (...) “um contingente de agricultores deixou de fazer custeio agrícola, passou a outras atividades; são pequenos agricultores que estavam em algumas atividades em que a margem era muito pequena, que desistiram de tomar crédito” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016).

A criação de novas linhas de crédito no interior do Pronaf (Mulher, Jovem, Floresta, Agroecologia, Eco, Pesca) teve como objetivo atender demandas específicas de um público tão diverso em termos produtivos e sociais. Embora possa ser considerada uma importante inovação, que revela uma discontinuidade do SNCR surgida durante o Governo Lula, a disposição de chegar a novos públicos revelou baixa efetividade, visto que as linhas tradicionais (custeio agrícola e pecuário e investimento) continuaram predominando (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017).

Na operação do Pronaf há uma discontinuidade em relação à tradição do SNCR. Antes da Constituição de 1988, o crédito e o seguro eram operados com recursos do TN e o Estado arcava com os custos de inadimplência. Nos anos seguintes, com exceção de algumas linhas, como o Pronaf B, o Estado passou a entrar com as subvenções e o risco de inadimplência passou a ser assumido pelo banco, que adota métodos parametrizados por meio de análises de mercado para evitar a inadimplência elevada. Essa orientação gerou resultados positivos em relação ao risco moral e a inadimplência, que diminuiu paulatinamente no interior da agricultura familiar que acessava o crédito.

Os resultados do período analisado refletem a dualidade que predominou como referencial de ação pública para a agricultura familiar, que diferenciou os agricultores em duas categorias fundamentais: a) aptos, que incluía os consolidados, bem como

aqueles passíveis de inclusão no processo de transição modernizante; e b) inaptos, que deviam ser atendidos por programas assistenciais. Concebida para beneficiar agricultores que já reúnem condições para ampliar seus sistemas produtivos, essa política de crédito rural não objetivou incluir entre seus beneficiários o grande número de agricultores de baixa renda, o que acabou por favorecer a concentração de terra e renda no setor (TONNEAU; AQUINO; TEIXEIRA, 2005; PETERSEN, 2013). Em relação a esse tema torna-se pertinente analisar mais detalhadamente a modalidade de microcrédito do Pronaf destinada a agricultores familiares empobrecidos.

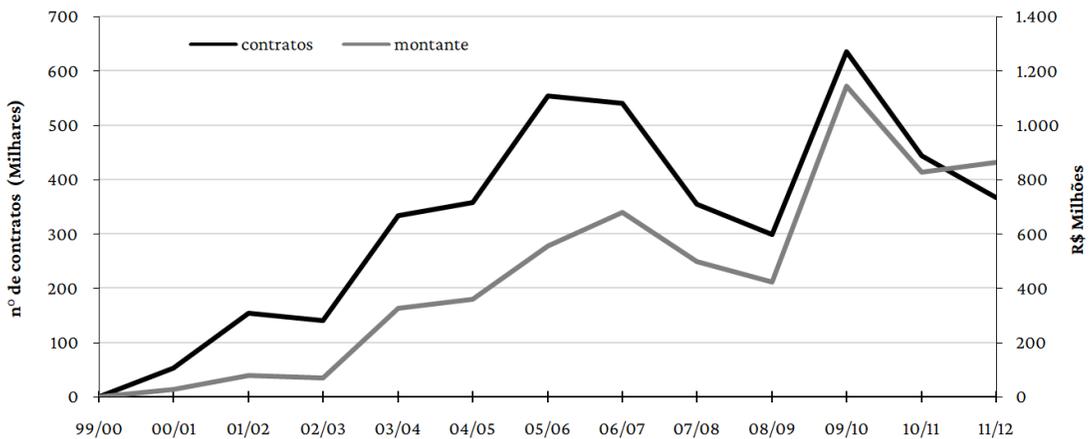
### ***O Microcrédito do Pronaf***

O Microcrédito Produtivo Rural (Pronaf B) foi criado na Safra 1999/2000 com o objetivo de valorizar o potencial produtivo de famílias rurais de baixa renda. Essa linha se inscreveu na categorização inicial do Pronaf em cinco grupos, segundo critérios de renda bruta dos estabelecimentos.<sup>12</sup> O Grupo B representava 59,18% dos agricultores familiares brasileiros que eram potenciais beneficiários do Pronaf recenseados em 2006 (2.416.127 estabelecimentos), sendo 64,89% deles da região Nordeste (SCHNEIDER *et al.*, 2013). O propósito de ampliar o acesso ao crédito rural para os mais pobres do campo representava uma importante tentativa de superar o recorte seletivo, que impera no funcionamento do SNCR e do próprio Pronaf.

É possível observar a expansão do montante de valores aplicados pelo Pronaf B até 2006 (Gráfico 6), ano em que essa linha beneficiou 545.961 contratos e destinou R\$ 591,6 milhões apenas por meio do Banco do Nordeste (BNB, 2010). O impacto no Pronaf B foi significativo, principalmente no número de contratos – a Secretaria da Agricultura Familiar do MDA registrou que na Safra 2009/2010 essa linha foi responsável por 40% dos contratos e 10% dos valores do Pronaf (BNDES, 2012). Como apontam Souza *et al.* (2013), tal fenômeno refletiu a liberação de contratos de investimento do Pronaf B que até então estavam contingenciados na região Nordeste, pela falta de garantias. Ao reduzir a necessidade de comprovações sobre a capacidade de pagamento, evidenciou-se uma maior abertura do Governo Federal para contemplar segmentos menos capitalizados por meio de políticas sociais com base produtiva. A isso se soma o interesse do Governo Lula em aumentar o alcance dessa política após 2003, como relatado nas entrevistas.

---

<sup>12</sup> Cada grupo contava com uma taxa de juros e um limite de valor financiado para o ano Safra. Essa distinção em grupos foi parcialmente extinta na Safra 2008/2009, permanecendo as linhas “A” (agricultores beneficiados por ações fundiárias – reforma agrária e crédito fundiário) e “B”, sendo criada uma nova categoria denominada “demais tomadores”. Para os últimos, as taxas de juros passaram a ser definidas pelo valor financiado, dentro de um teto, enquanto as duas primeiras mantiveram critérios específicos.

**Gráfico 6** – Número de contratos e montantes do Pronaf B (1999-2012)<sup>13</sup>

**Fonte:** Base de dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA e adaptado por BNDES (2012).

Mas esse aparente sucesso no que se refere ao público não significava que a linha estava funcionando bem em termos operacionais e gerando transformações estruturais na pobreza rural. A estratégia adotada para ampliar o alcance do Pronaf B se deu com base na continuidade das normas e metodologias gerais do Pronaf. Com isso, na maioria dos casos, as verbas do Pronaf B foram disponibilizadas sem atentar que a proximidade com o tomador é considerada uma estratégia decisiva para o sucesso de uma operação de microcrédito. Sem o acompanhamento de um agente de crédito, esse tipo de operação tende a acumular problemas: aumento do nível de inadimplência e incapacidade dos tomadores de microcrédito de modificarem a estrutura produtiva e/ou gerenciar as atividades de modo a elevar os ganhos de renda (MAIA *et al.*, 2012). A situação foi se agravando a ponto de quase inviabilizar a continuidade da linha – dados do BNB apontam que o Pronaf B chegou a ter quase 64% de inadimplência no Brasil até 2010.

O quadro confirmava a necessidade de se adotar uma metodologia específica para tratar do microcrédito rural. Percebendo a dificuldade de levar adiante essa linha de crédito nos mesmos moldes propostos para as demais linhas do Pronaf, já em 2005 o BNB começou a replicar gradativamente para o Pronaf B os preceitos do Crediamigo, programa de microcrédito que o banco já operava com sucesso para financiar os

<sup>13</sup>Além de estarem disponíveis somente até 2012, os dados oficiais do Pronaf B merecem algumas ressalvas no período analisado por esta pesquisa, uma vez que eram registrados somente pela SAF/MDA, com base em informes dos bancos. Durante esse período, os dados oficiais do SNCR, publicados pelo Banco Central, ainda não computavam informações dos subprogramas (linhas) do Pronaf. A matriz de dados do BC disponibiliza dados do Pronaf B somente a partir de 2015.

microempreendimentos urbanos. Para tanto, criou o Agroamigo, e por seu intermédio passou a reconfigurar o Pronaf B nas regiões rurais do Nordeste, substituindo gradativamente as operações anteriores (BNB, 2010; ALVES *et al.*, 2021). Contudo, as falhas iniciais do Pronaf B deixaram marcas, como relatou um técnico do extinto MDA: “a grande parcela daquele povo que pegou crédito sem esse conhecimento, sem esse acompanhamento; o grupo B sem a metodologia [Agroamigo] inadimpliram” (entrevista com técnico do MDA, mar. 2016). Esses agricultores inadimplentes tiveram problemas cadastrais que perduraram por anos.

A adoção da metodologia de microcrédito do BNB permitiu resolver o problema de não pagamento em novos contratos, representando uma importante inovação financeira junto ao público de baixa renda – entre 2005 e 2010, as operações do Agroamigo registraram uma inadimplência de apenas 4,68%. Segundo um técnico do MDA entrevistado, tratava-se de “uma educação financeira, isso efetivamente deu resultado”, viabilizando as operações do Pronaf B. Apesar da relevância social dessa modalidade do Pronaf, que beneficia agricultores tradicionalmente excluídos do crédito rural, sua participação é ainda reduzida em relação ao conjunto da agricultura familiar que potencialmente se enquadra nesse tipo de crédito. De um total de 1.810.726 estabelecimentos que se enquadravam no Pronaf B na região Nordeste e em Minas Gerais (dados de 2006), o Agroamigo firmou 421.482 contratos em 2013, ou seja, 23,3% do público potencial (SCHNEIDER *et al.*, 2013).

Maia *et al.* (2012) verificaram que 82% das operações de Pronaf B, acessadas via linha Agroamigo de microcrédito do BNB, destinaram-se à aquisição de animais, geralmente comprados como “poupança” em virtude da elevada liquidez e para o autoconsumo. Segundo um entrevistado no MDA, muitos agricultores acabavam acessando a linha de investimento do Pronaf B para cobrir suas despesas de custeio. Além do rebate (desconto no montante financiado), o risco da operação é do Tesouro Nacional e não do agente financeiro. Esse arranjo, em que as dívidas geradas pelo eventual não pagamento dos contratos são assumidas pelo TN, foi estabelecido no surgimento do Pronaf B como forma de estimular a rede bancária a trabalhar com essa linha, visto que os agentes financeiros a consideravam como de alto risco. A situação foi bem aceita pelos operadores, mas acabou gerando situações imprevistas no equilíbrio entre o uso do crédito de custeio e de investimento:

(...) a gente sabe que precisa aumentar, por exemplo, custeio no Nordeste; é o nosso calcanhar de Aquiles. Lá se faz grupo B, mas é linha de investimento; agora, esse que tá pegando investimento não tem nenhuma operação de custeio, no caso? O quê que ele tá fazendo para pagar o investimento? Na prática, o que tem acontecido? O investimento vira custeio; ele pega uma operação de investimento, a outra de

investimento vira custeio. É risco do fundo, o banco não corre risco nenhum. Se ele der custeio [de outra fonte], o risco é dele. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

A fragilidade do Pronaf B decorre do fato de se voltar somente para uma das causas da pobreza rural: a falta de acesso ao sistema financeiro.<sup>14</sup> Para ampliar suas potencialidades estruturantes, é necessário articular essa linha com políticas de assistência técnica, de educação e de apoio à comercialização, bem como de acesso a terra, água, tecnologias e atividades inovadoras (AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; BASTOS, 2015; ZANI; DA COSTA, 2014). Esse entendimento já era corroborado pelos operadores do Pronaf entrevistados no extinto MDA, que destacavam a baixa expressão dos resultados das chamadas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) feitas no período analisado pela pesquisa.<sup>15</sup> Um exemplo citado foi o do Programa Brasil Sem Miséria, criado pelo Governo Dilma, que aplicava um fomento não reembolsável de R\$ 2.400,00 por agricultor associado a um programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, com vistas a preparar o agricultor para acessar o Pronaf B:

A maioria desses projetos injetou os R\$ 2.400,00 reais e aí, provavelmente, por uma falha técnica, digamos assim, os projetos não vingaram; esse agricultor evoluiu no primeiro momento porque eu injetei R\$ 2.400,00 reais, mas não teve prosseguimento para a próxima etapa, que seria o acesso ao crédito. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

A existência de um referencial de política social que buscava ampliar as possibilidades de inclusão produtiva dessas famílias no próprio espaço rural era evidente no discurso da maior parte dos entrevistados no MDA. Essa compreensão se aproximava de recomendações de diversos estudos que consideram que esse público pode melhorar sua condição de vida no espaço rural por meio de políticas públicas agrícolas e não agrícolas.<sup>16</sup>

O enfrentamento da pobreza exige mais tempo para alcançar os resultados almejados e deve contemplar dimensões que perpassam o crédito, atacando as “armadilhas da pobreza e, sobretudo, as armadilhas da desigualdade” (BERDEGUÉ *et al.*, 2012, p. 9, tradução livre), as quais limitam o desenvolvimento de certos territórios. Nesse sentido, os operadores do crédito no MDA destacavam que a inclusão poderia ser mais exitosa via assistência técnica

---

<sup>14</sup> Yunus e Jolis (2000) destacam que o microcrédito, por si só, é insuficiente para resolver a situação de pobreza, sendo apenas um dos meios que pode ajudar a sair dela. Quando usado de forma equivocada pode inclusive agravar a situação de precariedade social.

<sup>15</sup> Essas chamadas foram uma espécie de editais em que organizações sociais (públicas e privadas) se habilitam a prestar serviços de Ater em determinada região do país. Esse trabalho era remunerado pelo governo de acordo com o número de agricultores atendidos e a quantidade de horas prestadas.

<sup>16</sup> Como exemplo, o sindicalismo dos trabalhadores rurais da agricultura familiar já reivindicava no período analisado a remuneração de funções da agricultura não valorizadas nos mercados, como a prestação de serviços ligados à preservação dos recursos naturais (PICOLOTTO; BRANDENBURG, 2015).

do que via crédito, mas se isso fosse operacionalizado em um projeto que tenha longa duração e não em chamadas públicas pontuais e curtas:

Bote em assistência técnica e faz fomento para esse povo. O pessoal pobre, lascado, aqueles que ficaram inadimplentes. Tem que voltar ao processo produtivo, eles estão lá, pelejando e tal, dá-se um fomento; se tu mostrar condição boa e aí tem que ter técnico certificado né? Tem que ter fiscalização inclusive, o cara tem que dizer, “*bueno*, esse aqui já tá apto”, liberem para crédito; faz um ano, dois anos, três anos, encaminha o cara para o crédito; reedita o Brasil Sem Miséria em outras condições; garante assistência técnica por dez anos com esses caras; faz uma chamada, um contrato, sei lá. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

Em que pese essas tentativas do MDA e das controvérsias sobre a eficácia das metodologias empregadas na promoção de uma linha específica de microcrédito vinculada ao Pronaf, o fato é que essa iniciativa não logrou o mesmo desempenho alcançado pelas demais linhas do Programa destinadas a projetos de custeio e investimento de sistemas produtivos convencionais de agricultores familiares melhor inseridos nos mercados (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2020; TOLEDO; ZONIN, 2021; WESZ JUNIOR, 2021). Não por acaso, a referência do Pronaf se tratar de uma política de crédito para o “agronegócio” passou a ser recorrente entre estudiosos do tema (CAZELLA *et al.*, 2016).

Apesar dessa inferência, como se viu, o Pronaf passou a ser a porta de entrada para outras políticas públicas, como é o caso da política de seguro agrícola. Em razão da sua abrangência e por ser considerado um mecanismo de descontinuidade do padrão até então existente, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) é analisado no tópico a seguir.

### **O Seguro da Agricultura Familiar: desafios para a criação de um sistema sustentável de proteção das atividades agrícolas**

O SNCR evidenciou aos poucos a necessidade de o Estado brasileiro criar, também, um sistema de gerenciamento de riscos climáticos, com o objetivo de oferecer proteção aos produtores e ao sistema financeiro que opera o crédito rural. Todavia, esse sistema de proteção ainda não existe plenamente. A concepção do Programa de Garantia da Produção (Proagro), em 1973, representou o primeiro estímulo do governo para que a iniciativa privada estruturasse um sistema de seguro para toda a agricultura do país que recebesse apoio do SNCR. Na prática, o Proagro garantia somente o risco do operador financeiro ao cobrir as parcelas dos contratos com sinistros (CAPELLESSO, 2016). Esse modelo é bem diferente do que já ocorre em outros países. Segundo um gestor do BC entrevistado no quadro deste estudo:

nos EUA você tem crédito rural, o produtor vai lá [no banco e o gerente diz:] “olha, te dou o dinheiro, para custeio, só que você já vem com a apólice desse seguro”. A grande diferença nossa para os EUA é que lá eles

desenvolveram o seguro. Aqui [...], o seguro ainda não deslanchou. (Entrevista com gestor do BC, mar. 2016)

Quando a Constituição de 1988 estabeleceu restrições ao aporte de recursos públicos sem a anuência de órgãos de gestão e de controle, como o Conselho Monetário Nacional e o Tribunal de Contas, evidenciou-se que o prêmio pago pelos produtores era insuficiente para cobrir as indenizações. Até então, os déficits do Proagro eram cobertos com recursos do Tesouro, visto que a iniciativa privada nunca se interessou em assumir plenamente esse tipo de seguro. Como resultado, esse Programa entrou em insolvência e deixou muitos produtores sem indenização (VASCONCELOS, 2012).

Na década de 1990, o Proagro foi reestruturado duas vezes e as regras alteradas para evitar nova insolvência, sendo que, nos anos 2000, o Estado passou a pagar parte do prêmio via subvenções. Contudo, como destacava um técnico do Mapa, a falta de prioridade em relação a essa política pública gerava oscilações nas subvenções aplicadas. A criação de um teto no valor do benefício restringiu o alcance do Programa aos pequenos e médios produtores:

O Proagro está basicamente limitado à agricultura familiar e um pouquinho do Pronamp também. Cobre até 300 mil reais, eu acho. O seguro privado, que nós já estamos aí com 12 anos da criação aí do programa de subvenção do seguro rural, mas esse não evoluiu na velocidade que nós gostaríamos. Não evoluiu. Seja pelas seguradoras ainda não terem apresentado um bom produto, que seja realmente atrativo. Seja, às vezes, por um recuo na disponibilidade de recursos orçamentários para fazer frente à subvenção. E essa coisa, na minha leitura, isso não pode ter interrupção. Você tem que ter um desenho bom do seguro. (Entrevista com técnico do Mapa, mar. 2016)

As restrições do seguro agrícola em atender o conjunto do setor explicam a recorrência do tema nas respostas dos entrevistados do Mapa e do BC, ao se referirem ao grande desafio relacionado a políticas públicas para a agricultura brasileira daquele período. Essa situação tinha impacto direto nos arranjos institucionais e na lógica operacional do SNCR. Pode-se dizer que, em momentos de crise após a insolvência do Proagro na década de 1990, uma parcela dos agricultores mais capitalizados do país, que nunca dispôs da cobertura de um amplo sistema de seguro privado, acabou criando mecanismos políticos que garantiram a proteção do Estado por outros meios, com destaque para os programas de renegociações das suas dívidas no SNCR.

Como lembra um técnico do Banco Central, o Brasil precisa avançar muito no campo do seguro agropecuário, para propiciar maior estabilidade ao sistema de financiamento agrícola. Um modelo que seja capaz de evitar as distorções geradas comumente após sinistros de maior alcance, envolvendo os processos de renegociações das dívidas.

Isso porque a renegociação, às vezes ela é injusta no sentido de que você faz uma medida [indenizatória] para uma região, só que tem gente ali que se aproveita, sabe? E ele pega carona e as dívidas dele entram naquela renegociação ali também. Enquanto que o seguro não, ele vai “no ponto”. Você teve o problema, você que faz jus ao recurso aqui. Até por uma questão de justiça, vamos dizer assim, o seguro é mais eficiente. A gente preferiria que o seguro deslanchasse hoje. (Entrevista com técnico do BC, mar. 2016)

Se a renegociação das dívidas, sobretudo de grandes e médios produtores endividados, pode ser vista como uma espécie de continuidade do arranjo institucional estabelecido em torno do SNCR, o modelo de proteção concebido pelo Proagro Mais para apoiar a agricultura familiar representou uma importante descontinuidade do período analisado em relação ao anterior. A partir de 2004, os financiamentos do Pronaf para custeio agrícola passaram a contar com seguro obrigatório, com subvenção do Estado. A criação desse sistema inovador foi favorecida pela abertura político-institucional do Governo Federal após 2003. Porém, dada a forte “dependência de caminho”<sup>17</sup> presente na ação pública brasileira, a formatação desse novo seguro foi imposta ao MDA pelo Comitê de Política Monetária, Ministério da Fazenda e BC nos moldes do sistema já existente. Outro elemento que explica a adaptação de normas já existentes está associado à dificuldade e à morosidade para se constituir, em termos legais, um novo sistema geral de seguro agrícola no país (ZUKOWSKI, 2015).

Em função dessas restrições, no início do período analisado neste estudo, o então MDA passou a fazer adequações no sistema Proagro, com vistas a contemplar as especificidades da agricultura familiar.

Cresceram as discussões para criação do seguro para agricultura familiar, que era uma promessa de campanha do Lula. (...) Ia fazer lei tudo mais, complicado, demorado. Criar uma nova estrutura, tal. E, no mais, resolveu: vamos criar dentro do Proagro, que já existe. E foi criado. (...) a estrutura do Proagro, que já tinha – claro que ela não era adequada o suficiente – e aí esses anos batalhando para ajustar para ter um seguro adequado para agricultura familiar. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

O Seaf assumiu caráter de política estrutural na garantia da renda dos agricultores familiares a partir da Safra 2004/2005, substituindo o sistema de liberação de recursos que antes ocorria de forma emergencial:

Então você precisa dessas três coisas: o recurso tem que ter a institucionalidade que vai te dar o recurso para você subvencionar, e precisa ter uma lógica de funcionamento e um conjunto de normas que observam os princípios de gestão de risco, e uma estrutura operacional, uma rede. No nosso caso, a rede, nós utilizamos a rede do Pronaf, que está

---

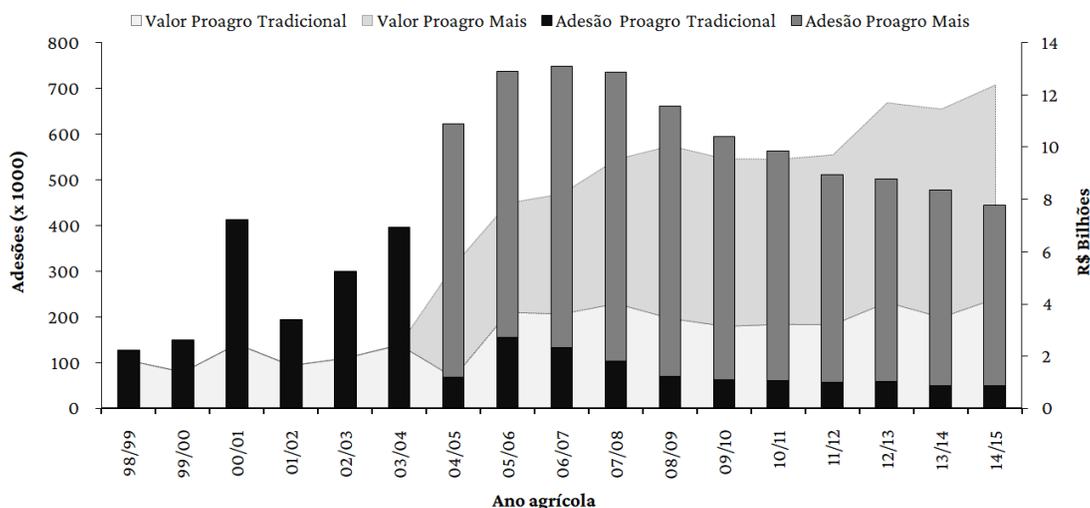
<sup>17</sup> Este termo foi cunhado por Mahoney (2001) para se referir ao modo como as escolhas dos atores, em momentos críticos, criam instituições que tendem a persistir ao longo do tempo e não são facilmente alteradas.

capilarizada pelo país inteiro, que são os agentes financeiros. A lógica da gestão de risco, nós tivemos que trabalhar no Proagro, que em parte era adequado, em parte não era. E estamos trabalhando até hoje. Aprimorando essa lógica de gestão de risco, com novas regras, novas normas para ajustar. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

Para Zukowski (2015), o Seaf, ou “Proagro Mais”, não representa nem uma política de renda mínima nem um seguro de emergência. Para o autor, que também foi um dos formuladores dessa política pública, a criação deste seguro se baseou em quatro objetivos principais: a) minimizar a exposição da produção aos riscos, com efeitos sobre a estabilização da renda do agricultor, que deve ser proveniente sempre que possível da produção; b) reduzir os impactos abruptos sobre as contas governamentais; c) organizar o tratamento dos sinistros agroclimáticos com vistas a induzir medidas preventivas e mitigatórias; d) contribuir com a sustentabilidade.

Com base nos dados do BC para o período 1998-2014, é possível verificar que o Seaf alterou o quadro do seguro agrícola no Brasil, pois ampliou de forma significativa o montante de beneficiários e os valores segurados (Gráfico 7). O ano agrícola 2004/2005 registrou uma queda do número de contratos e a elevação no valor médio enquadrado no Proagro tradicional, resultado da migração de muitos agricultores para a modalidade do “Proagro Mais”.

**Gráfico 7** – Evolução da quantidade de adesões ao Proagro Tradicional nos anos safra (1998-2015) e ao Proagro Mais (2004-2015), total de recursos deflacionados e participação do Proagro Mais em valores deflacionados pelo IGP-DI com base 100 em 2014\*



\*Por problemas técnicos, a imagem do gráfico indica que o Proagro Mais teve início em 2003, quando ele começou a operar somente em 2004.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, a partir de dados obtidos em BC (2014, 2017).

Novos beneficiários se somaram ao grupo que vinha sendo atendido, resultado da melhoria nas condições de contratação dessa linha específica,<sup>18</sup> mas também da adesão obrigatória ao Seaf entre os contratantes da modalidade Pronaf custeio agrícola. Como destaca um técnico operador deste seguro no MDA, essa nova modalidade de seguro e sua implantação foram imprescindíveis para uma parcela importante da agricultura familiar:

Quando chegou o final do ano, em 2004, já ameaçou uma seca imensa, 2005 a coisa ficou terrível e se não tivesse o seguro os nossos agricultores estavam numa situação muito complicada; 240 mil pedidos de cobertura. Pagamos 900 milhões de indenização. Esses 240 mil, a maior parte deles teria que vender a terra para pagar. (...) Ia fazer o que? Foi a sorte. Foi uma coisa que não se faz, do ponto de vista da técnica empresarial, administrativa, que você jamais faria. Mas foi a salvação da lavoura. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

Após seis safras de implantação, o Seaf atingiu no máximo 14,4% dos estabelecimentos familiares cadastrados pelo Censo Agropecuário de 2006. A partir de 2008/2009 ocorreu crescimento do valor enquadrado médio associado à queda no número de adesões no Proagro tradicional e na linha "Proagro Mais", o que permite apontar a inversão da curva na direção da exclusão concentradora. Em consequência da queda registrada na linha de custeio agrícola do Pronaf na Safra 2011/2012, o número de adesões caiu para 10,4% dos estabelecimentos familiares recenseados em 2006, estando mais concentrado no Sul do país.

Apesar dos esforços dos operadores de crédito para divulgar o Seaf, muitos agricultores familiares desconhecem as regras de enquadramento. A isso se associam fatores relacionados à dificuldade de operar linhas de crédito e ao próprio seguro segundo demandas específicas dos agricultores, a exemplo daqueles que seguem as normas de conformidade da agricultura orgânica (CAPELLESSO; CAZELLA; SCHMITT FILHO, 2017). Essa dificuldade está relacionada à cultura bancária, mas também à carência de formação dos agentes de Ater e à falta de apoio das organizações representativas dos agricultores para fomentar essas inovações. O sistema de seguro existente no período funcionou, assim, como indutor do modelo produtivista, via estímulo à adoção de tecnologias modernizantes e sem maiores preocupações com os impactos ambientais, reforçando o papel já desempenhado pelo crédito rural (CAPELLESSO; CAZELLA; ROVER, 2016). No próximo tópico, a análise se volta para a correlação entre financiamento agropecuário e a temática da sustentabilidade ambiental.

---

<sup>18</sup> Até 2014, o prêmio pago à seguradora nos contratos de Pronaf era de 8% do valor segurado, sendo que o agricultor pagava 2% e o Estado subvencionava com 6%. Para além do valor financiado, o Proagro Mais passou a garantir uma renda mínima e oferecer cobertura a investimentos do Pronaf associada à atividade financiada em custeio.

## A frágil incorporação da sustentabilidade ambiental nas normas operacionais do crédito rural

O tema da sustentabilidade ambiental fez figura de exceção nas entrevistas realizadas com gestores nacionais da política de crédito rural. Dentre os poucos aspectos apontados sobre esse assunto merecem destaque o apoio creditício para o fomento da agricultura orgânica e a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Quando se trata da produção orgânica, alguns operadores apontam para a importância da sustentabilidade em suas várias dimensões. No entanto, a presença da variável ambiental aparece no discurso como um elemento secundário, que não representa uma prioridade. Essa constatação corrobora as análises sobre os subprogramas do Pronaf voltados ao apoio da agricultura familiar de base ecológica, e que se enquadravam nas chamadas “linhas de crédito verde” (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2017). Essas linhas foram incorporadas no primeiro Plano de Agroecologia e Produção Orgânica, vigente entre 2013 e 2015.

Como os dados analisados evidenciaram, as modalidades de financiamento da agricultura de base ecológica apresentaram baixo número de contratos, reduzidos valores aplicados e se defrontaram com condições de operacionalização pouco estimulantes e muito parecidas com as demais modalidades de empréstimos voltadas à modernização das lavouras (por exemplo, no que se refere às taxas de juros praticadas). (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2021, p. 184)

Um dos motivos, segundo operadores do Pronaf do MDA, era a baixa pressão pela sua adequação no interior das linhas de crédito. Disso resulta uma demanda por vantagens creditícias em relação a juros e condições de pagamento e não de adequação à diversidade da agricultura e aos seus distintos agroecossistemas:

(...) os movimentos sociais, vocês pegam as pautas... [e analisem] a noção do movimento social sempre foi de que o desenvolvimento é exógeno; peleia por meia taxa de juro, meio ponto da taxa de juro, por não sei o quê, mas a linha estruturante em condições atrativas para se preparar diante da seca, não tem uma linha nas pautas. (Entrevista com técnico do MDA, mar. 2016)

Percebe-se que, muitas vezes, a incorporação da sustentabilidade nas pautas reivindicatórias dos atores sociais do campo atende mais a interesses relacionados ao posicionamento sociopolítico da organização, sem preocupação de garantir os meios que induzam por meio das mudanças normativas e/ou pela incorporação de novas linhas de crédito com caráter sustentável. Além disso, as pesquisas no período analisado confirmaram a existência de uma resistência cultural que dificulta a introdução da sustentabilidade em diretrizes e normativas do SNCR, pois essa inovação esbarra na

visão de mundo e na conduta gerencial tradicional dos agentes financeiros e demais operadores (GODOI; BÚRIGO; CAZELLA, 2016).

Como um dos poucos resultados da adoção de novas normas no âmbito das políticas de crédito rural, a criação do CAR está associada à aprovação do novo Código Florestal em 2012. Esse novo registro de informações derivou de ferramentas desenvolvidas desde 2005 relacionadas a metodologias de sensoriamento remoto para identificar os desmatamentos da Amazônia Legal e com os primeiros projetos-pilotos de cadastramento na região. Em 2012 foi aprovada a Lei nº 12.651/2012 e o Decreto nº 7.830/2012, que substituem a Averbação da Reserva Legal nos cartórios pelo cadastro no CAR. Antes do cadastro, o produtor precisava contratar um profissional para elaborar o memorial descritivo e a planta topográfica, registrando os dados no cartório (LASKOS; CAZELLA; REBOLLAR, 2016).

A partir de sua promulgação o CAR tornou-se obrigatório para todos os estabelecimentos rurais o país. Ele prevê o registro de dados ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente (APP), áreas de Reserva Legal, florestas e remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Uso Restrito e áreas consolidadas das propriedades e posses rurais. Diversos aspectos controversos deste cadastro são apontados por especialistas de sistemas de cadastro de terras, a exemplo da falta de estrutura dos órgãos ambientais para manter adequadamente o sistema em funcionamento; a insegurança do sistema declaratório proposto pelo CAR, quando comparado com o processo de Averbação, o qual contava com a anuência prévia do órgão ambiental; a dificuldade de combater as ocupações ilegais com base em um sistema declaratório em adaptação; a grande quantidade de erros e imprecisões que o sistema do CAR podia provocar (durante o período analisado), o que dificulta ainda mais a fiscalização e monitoramento por parte dos órgãos ambientais (ARAÚJO; JURAS, 2012; CAMARGO, 2013; LAUDARES; SILVA; BORGES, 2014).

Apesar dessas controvérsias, para um gestor vinculado à política agrícola do Ministério da Fazenda, o CAR representa uma ferramenta de gestão que pode permitir vincular o acesso à política de crédito rural à adoção de medidas de preservação do meio ambiente de natureza obrigatória nos estabelecimentos agropecuários. Ao ser questionado sobre quais seriam os principais desafios para a agricultura brasileira, sua resposta associou o tema da manutenção da produtividade com o da sustentabilidade, tendo o CAR como um importante instrumento de gestão:

Manter, manter os atuais ganhos de produtividade que tá tendo; esse é o maior desafio da agricultura brasileira, fazer mais com menos, porque nós temos um código florestal que, que o nosso CAR aí que vai chegar, que é uma realidade, que ele é uma realidade; foi uma atitude, é, corajosa e a

gente tá vendo que ele é um sucesso – os números de inscrição apontam isso. (...) o CAR é o maior instrumento de política, de política vinculada à gestão da terra do mundo. (Entrevista com técnico do Ministério da Fazenda, mar. 2016)

O cadastro de terras é uma ferramenta essencial para a gestão territorial, que pode estar, de fato, associado à gestão de políticas públicas. Para tanto, o sistema deve disponibilizar informações precisas e confiáveis sobre o espaço físico, a situação jurídica da ocupação do solo, a condição socioeconômica do ocupante da terra, os atributos ambientais do imóvel e os diferentes acessos às políticas públicas. Como destaca Cazella (2017), o atraso que o Brasil apresenta em relação às políticas agrárias em geral e, em particular, na montagem de um eficiente sistema de cadastro de terras pode ser superado pela inovação de se incorporar nesse sistema um banco de informações acerca das unidades rurais, produtivas ou para fins de conservação, que possa ser acessado pelos gestores territoriais de políticas públicas.

## Considerações finais

No período selecionado para a análise (2003-2014) é incontestável um crescimento linear do volume total de crédito rural aplicado pelo SNCR, quase triplicando o valor e se aproximando das rubricas de seu período áureo na virada da década de 1980. Em termos de número de contratos, a variação foi bem menos intensa (23%), indicando um forte crescimento no valor médio (329%). Além disso, o conjunto do SNCR cresceu sem descentralizar os recursos para outras regiões e cultivos agrícolas. Esta configuração sugere que o movimento de ampliação dos recursos está ocorrendo sobre o mesmo perfil de produtor rural: mais capitalizados, que conseguem oferecer garantias reais a contratos mais elevados, localizados no centro-sul do país e produtores de *commodities* (soja, milho, café e cana-de-açúcar). No caso do Pronaf, ainda que tenha possibilitado a inclusão de um público historicamente excluído do crédito rural, o seu reduzido peso sobre o volume total de recursos e os procedimentos operacionais não geraram mudanças substantivas nas características gerais do SNCR. Além disso, os dados apresentados também reiteram o processo de seletividade que ocorre dentro do próprio programa da agricultura familiar.

Apesar dos diversos ajustes efetuados no período analisado, no sentido de democratizar a aplicação de seus recursos, o acesso ao Pronaf se mostrou desigual e insuficiente em face do universo e do perfil do público potencialmente beneficiário. Além de problemas de natureza institucional e técnica, que dificultam que os serviços de apoio e assistência chegassem de maneira abrangente aos agricultores familiares mais pobres, nota-se que o principal do orçamento continuou primordialmente dirigido para

sistemas de agricultura integrados às cadeias produtivas mais dinâmicas sob o ponto de vista produtivo e econômico, localizadas, principalmente, na região Sul do país.

Sabe-se que o Pronaf foi concebido para atender a parcela de agricultores classificados como “aptos” à transição modernizante. Embora tal concepção estivesse explícita nos documentos que orientaram a formulação do Programa, durante o período analisado o tema de foi reiteradamente retomado no debate que se observou acerca da viabilidade dos estabelecimentos rurais familiares brasileiros que apresentam reduzido Valor Bruto de Produção agropecuária. Desse modo, o aprofundamento da visão setorial do Pronaf e das discussões sobre sua pertinência para atender agricultores que já não estejam inseridos em sistemas produtivos de alto valor comercial representou sempre uma questão controversa.

Em suma, pode-se dizer que o crédito rural seguiu uma perspectiva de continuidades nos governos FHC, Lula e Dilma. Contudo, entre 2003 e 2014 houve algumas mudanças, que não podem ser chamadas de rupturas, como a expansão do volume de recursos aplicados, redução da burocracia de acesso ao financiamento, ampliação do público-alvo, novas linhas de crédito (Pronaf Mais Alimentos, Floresta, Semiárido, Mulher, Jovem etc.), maior discussão com a sociedade civil (tanto no segmento da agricultura familiar como patronal) e construção de novos instrumentos complementares ao crédito do Pronaf, a exemplo do Seaf. Além disso, a questão da sustentabilidade ambiental também foi parcialmente incorporada, em face do surgimento do Pronaf Agroecologia, Programa ABC e o CAR. Mas todas essas iniciativas apresentam resultados limitados.

Um dos grandes desafios da política de crédito rural, em especial da que trata dos financiamentos para a agricultura familiar, é a falta de integração com outras políticas públicas, como a assistência técnica e extensão rural, garantia de preços e políticas de comercialização, além do acesso a terra, à água e a serviços básicos. Embora o SNCR conceba a assistência como obrigatória para os investimentos e para algumas linhas de custeio, essa regra raramente resulta numa aplicação do crédito rural de tipo orientado, pela qual o beneficiário recebe um acompanhamento técnico durante a operação, ficando esse atendimento mais concentrado nos aspectos econômicos e financeiros do projeto. Portanto, apesar de alguns esforços de integração (em especial no tema do seguro e da existência do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar), no cotidiano das unidades agrícolas familiares, a maioria das políticas chega de forma fragmentada e desarticulada.

Por fim, cabe destacar que a pesquisa também indica que o funcionamento do SNCR em geral e, em particular, do Pronaf, pressupõe alto grau de conhecimento técnico para entender a sua formulação e operacionalidade no interior do sistema financeiro e do

orçamento federal. Segundo diversos gestores de políticas públicas entrevistados, os dirigentes de organizações representativas da agricultura familiar formulavam e apresentavam demandas gerais, sem grande embasamento técnico-financeiro. Mesmo quando essas demandas eram acatadas politicamente pelo governo, elas acabavam sendo submetidas ao crivo de equipes técnicas do sistema financeiro, antes de serem transformadas em políticas públicas e em programas do SNCR. Tal processo de governança dificultava a aprovação de propostas que representassem rupturas no sistema, como também restringia o atendimento de pleitos oriundos de públicos menos representados nos ambientes de decisão.

## Referências

- ALVES, Maria Odete; VIDAL, Maria de Fátima; MACIEL, Iracy Soares Ribeiro; OLIVEIRA, Alysso Inácio de. Produção e reprodução social entre beneficiários do Pronaf B no semiárido brasileiro. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 398-423, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5608>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- AQUINO, Joacir Rufino de; BASTOS, Fernando. Dez anos do Programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 46, suplemento especial, p. 137-158, 2015. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/46/28>. Acesso em: 9 set. 2020.
- AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sergio. Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no Pronaf: do otimismo das linhas de crédito rural verde ao sonho frustrado do I Planapo. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 163-189, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5608>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sergio. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa de et al. (Orgs.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017. p. 197-227.
- AQUINO, Joacir Rufino de; LACERDA, Marta Aurélia Dantas de. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 167-188, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600009>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Debate sobre a nova lei florestal: análise dos textos aprovados na Câmara e no Senado. In: COMITÊ BRASIL EM DEFESA DAS FLORESTAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Org.). *Código florestal e a ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber*. Brasília: Comitê Brasil, 2012. p. 105-116.
- BC – Banco Central do Brasil. *Matriz de dados do Proagro*. Brasília: Banco Central, 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/proagro>. Acesso em: 15 set. 2020.

- BC – Banco Central do Brasil. *Matriz de dados do Crédito Rural*. Brasília: Banco Central, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BC – Banco Central do Brasil. *Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)*. Relatório circunstanciado 2004 a 2011. Brasília: Banco Central, 2014.
- BERDEGUÉ, Julio A. *et al.* *Territorios en movimiento: dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de trabajo n. 110. Santiago: Rimisp, 2012. Disponível em: [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/13720872631366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13720872631366233526N1102012TerritoriosenMovimientoBerdegueBebbingtonEscobalFavaretoetal.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil. *Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2010*. Fortaleza: Enap, 2010. p. 163-185. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/392/1/livro\\_15.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/392/1/livro_15.pdf). Acesso em: 26 out. 2020.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Pronaf B: evolução e metodologias. *Informativo Técnico AGRIS*, Brasília, n. 2, p. 1-16, 2012. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2470/1/InformativoAGRIS\\_02\\_2012\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2470/1/InformativoAGRIS_02_2012_P.pdf). Acesso em: 9 out. 2020.
- BÚRIGO, Fábio Luiz. Sistema Nacional de Crédito Rural: uma trajetória de privilégios, crises e oportunidades. In: VOLLES, Adriana *et al.* (Orgs.). *Ensaio sobre o cooperativismo solidário*. Francisco Beltrão: Infocres; Cresol Baser, 2010a. p. 426-458.
- BÚRIGO, Fábio Luiz. *Finanças e solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Chapecó: Argos, 2010b.
- CAMARGO, Flávia. Os rumos do Cadastro Ambiental Rural (CAR) precisam mudar. 2013. *Instituto Socioambiental*, 2013. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-doppds/os-rumos-do-cadastro-ambiental-rural-car-precisam-mudar>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, p. 831-851, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642273>. Acesso em: 19 jun. 2021.
- CAPELLESSO, Adinor José. *Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência?* 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/176010>. Acesso em: 23 out. 2020.
- CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 56, n. 3, p. 437-450, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560305>. Acesso em: 18 set. 2020.
- CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio; ROVER, Oscar José. Ambiguidade de referenciais tecnológicos da ação pública no meio rural: agricultura familiar e limites à sustentabilidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 36, p. 167-187, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v36i0.43356>. Acesso em: 15 set. 2020.
- CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio; SCHMITT FILHO, Abdon Luiz. A sustentabilidade nas políticas públicas de crédito rural e seguro agrícola para a agricultura familiar. *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, Santa Maria, v. 7, n. 1, p. 157-188, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/view/28134/15921>. Acesso em: 13 set. 2020.

- CAZELLA, Ademir Antonio. Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar. In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges (Orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-papers, 2017. p. 70-79. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/586346/7/ID586346.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.
- CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 301-331, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p301>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 13, p. 297-312, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.13i2.0009>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- CAZELLA, Ademir Antonio *et al.* Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, p. 49-79, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p49>. Acesso em: 18 set. 2020.
- CONFEDERAÇÃO CRESOL. *Encontre a Cresol mais próxima de você*. Florianópolis: Cresol, 2021. Disponível em: <https://www.cresol.coop.br/localizar-agencia/>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- DELGADO, Guilherme Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone; Campinas: Editora da Unicamp, 1985.
- DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio – mudanças cíclicas em meio século*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- GASQUES, José Garcia; BACCHI, Mirian Rumenos Piedade; BASTOS, Eliana Teles. Crescimento e produtividade da agricultura brasileira de 1975 a 2016. *Carta de Conjuntura*, n. 38. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8326/1/cc38\\_nt\\_crescimento\\_e\\_producao\\_da\\_agricultura\\_brasileira\\_1975\\_a\\_2016.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8326/1/cc38_nt_crescimento_e_producao_da_agricultura_brasileira_1975_a_2016.pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.
- GODOI, Tamissa Gabrielle; BÚRIGO, Fábio Luiz; CAZELLA, Ademir Antonio. A sustentabilidade dos financiamentos do Pronaf para a agricultura familiar. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 38, p. 637-661, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v38i0.42657>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- GRISA, Cátia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf). Acesso em: 3 jul. 2020.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Informações Agregadas*. 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- LASKOS, André Arruda; CAZELLA, Ademir Antonio; REBOLLAR, Paola Beatriz May. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 36, p. 189-199, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v36i0.39124>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; SILVA, Kmila Gomes da; BORGES, Luís Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no

- Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 31, p. 111-122, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v31i0.33743>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- LEITE, Sérgio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sérgio Pereira (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.
- LEITE, Sérgio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Estado, políticas públicas e agronegócio no Brasil: revisitando o papel do crédito rural. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 11, n. 22, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3432>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- MAIA, Guilherme Baptista da Silva; BASTOS, Valéria Delgado; DE CONTI, Bruno Martarello; ROITMAN, Fabio Brener. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. *Revista do BNDES*, Brasília, n. 37, p. 177-216, 2012. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3366>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Indicadores Gerais AgroStat*. Brasília: Mapa, 2021. Disponível em: <https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- NIEDERLE, Paulo André; WESZ JUNIOR, Valdemar João. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213226/001082553.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- PAULA, Nilson Maciel de; SANTOS, Valéria Faria; PEREIRA, Wellington Silva. A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 23, n. 2, p. 294-313, 2015. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/522>. Acesso em: 18 jun. 2021.
- PETERSEN, Paulo. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. In: NIEDERLE, Paulo André; ALMEIDA, Luciano de; VEZZANI, Fabiane Machado (Orgs.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. p. 69-103.
- PICOLOTTO, Everton Lazzaretti; BRANDENBURG, Alfio. Uma grande oportunidade: o sindicalismo e seus projetos de ecologização da agricultura familiar. *Ambiente & Sociedade*, v. 18, n. 3, p. 1-18, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/YZhbsnWkj5gp3fWv9cWQVfP/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- SAMPAIO, Daniel Pereira. Economia brasileira no início do século XXI: desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). *Semestre Económico*, Medellín, v. 22, n. 50, p. 107-128, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-63462019000100107](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462019000100107). Acesso em: 15 jun. 2021.
- SCHNEIDER, Sergio *et al.* (Orgs.). Caracterização do Público Potencial do PRONAF “B” na Região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.
- SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro Francisco. Post scriptum ao artigo “Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 42-67, 2020. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5660>. Acesso em: 12 dez. 2020.

- SECEX – Secretaria de Comércio Exterior. *Estatísticas*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas>. Acesso em: 23 jun. 2021.
- SOUZA, Paulo Marcelo de; PONCIANO, Nivaldo José; NEY, Marlon Gomes; FORNAZIER, Armando. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000200002>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- TOLEDO, Elizário Noé Boeira; ZONIN, Valdecir José. O Pronaf: um vetor tendencial à concentração e seleção produtiva na agricultura familiar. *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 141-162, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5371>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- TONNEAU, Jean-Phillipe; AQUINO, Joacir Rufino de; TEIXEIRA, Olívio Alberto. Modernização da agricultura familiar e exclusão social: o dilema das políticas agrícolas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 22, n. 1, p. 67-82, 2005. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8688>. Acesso: 14 mai. 2021.
- VASCONCELOS, Jandira Maria Mendes de. *Seguro da agricultura familiar (Seaf): história, implantação e desafios em Francisco Beltrão (PR)*. 2012. 136 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10571>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- WESZ JUNIOR, Valdemar João. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? *Grifos*, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5353>. Acesso em: 14 mai. 2021.
- YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. *O banqueiro dos pobres*. 1. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- ZANI, Felipe Barbosa; DA COSTA, Frederico Lustosa. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121555>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- ZUKOWSKI, José Carlos. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do Seaf. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 83-106.

## Como citar

BÚRIGO, Fábio Luiz; WESZ JUNIOR, Valdemar João; CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antônio Cazella. O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 636-668, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-6>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## **Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil**

DOI: 10.36920/esa-v29n3-7

 Anderlany Aragão dos Santos<sup>1</sup> |  Marcela Menezes<sup>2</sup>  
 Acácio Zuniga Leite<sup>3</sup> |  Sérgio Sauer<sup>4</sup>

**Resumo:** O artigo analisa, pela ótica do neoextrativismo, o enfraquecimento institucional e o desmonte das políticas indigenistas, quilombolas e ambientais, destacando cortes dos orçamentos, fragilização da gestão e retirada de responsabilidades (ou desvio de função) da Funai, Fundação Palmares, Incra e ICMBio no período recente. Os estudos mostram que estes órgãos públicos experimentaram, além de instabilidade gerencial, o aprofundamento do desmonte institucional, a perda da capacidade operacional, especialmente com a redução dos orçamentos e cerceamentos. O órgão indigenista passou a atuar com um terço de sua força de trabalho, devido a um contingenciamento de 90% do orçamento, enquanto o órgão responsável pelo reconhecimento de comunidades quilombolas teve seu orçamento reduzido em 58% e, em 2019, teve o menor orçamento da década. O orçamento destinado à demarcação e titulação de terras quilombolas foi reduzido em 89% entre 2014 e 2019. O ICMBio apresentou menor redução orçamentária, entretanto, experimentou um processo de militarização e esvaziamento de suas competências. O estudo conclui que o desenvolvimento neoextrativista, apesar de um período inicial de políticas sociais, distribuição de renda e diminuição da pobreza, em virtude da ‘volta’ da lógica ultraneoliberal e do negacionismo fundamentalista, vem ameaçando direitos garantidos na Constituição Federal, como o direito a terra e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Palavras-chave:** redução do Estado; orçamento público; Funai; ICMBio; Incra; Fundação Palmares.

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: lanyaragao5@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: marcelaxmenezes@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: acacio\_briozo@yahoo.com.br.

<sup>4</sup> Professor nos Programas de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader), Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e no Mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT) da Faculdade UnB de Planaltina (FUP/UnB). Bolsista do CNPq. E-mail: sauer.sergio@gmail.com.

**Abstract:** (*Threats, weakening and dismantling indigenous, quilombola and environmental policies in Brazil*). Focusing on neo-extractivism, this article analyzes the institutional weakening and dismantling of indigenous, quilombola and environmental policies. The reduction of budgets, weakening of management and removal of responsibilities (or deviation from function) of Funai, Fundação Palmares, Incra and ICMBio in the recent period were subjected to analysis. Studies show that public agencies faced managerial instability, deepening institutional dismantling and loss of operational capacity, especially with the reduction of budgets and restrictions. The indigenous agency had to work with only a third of its normal workforce, due to a restriction of 90% of the budget, while the agency responsible for recognizing quilombola communities had its budget reduced by 58% in 2019 the lowest budget of the decade. The budget allocated to the demarcation and entitling of quilombola lands was reduced by 89% between 2014 and 2019. The ICMBio suffered less budget reduction, but experienced a process of militarization and the emptying of its powers. The study concludes that neo-extractive development, despite an initial period of social policies, income distribution and poverty reduction, is now, in the context of a 'return' of the ultra-neoliberal logic combined now with fundamentalist denial, threatening rights guaranteed in the Federal Constitution, such as the right to land and to an ecologically balanced environment.

**Keywords:** reduction of the State; public budget; Funai; ICMBio; Incra; Fundação Palmares.

## Introdução

Análises das experiências políticas da América Latina a partir de 2003, mais especialmente do Brasil, as classificam como 'neodesenvolvimentista' (BOITO JR., 2012) ou 'neoextrativista' (GUDYNAS, 2015; SVAMPA, 2019). Na sequência ao extrativismo, o neoextrativismo define “um modelo de desenvolvimento baseado na superexploração de bens naturais”, portanto, baseado na apropriação da natureza e na “expansão das fronteiras de exploração para territórios antes considerados improdutivos” (SVAMPA, 2019, p. 33).

Este desenvolvimento, baseado na extração e produção intensiva de produtos primários (*commodities*) para exportação (SVAMPA, 2019), avançou especialmente devido ao *boom* das *commodities* (aumento dos preços no mercado global), gerando divisas que foram investidas em programas sociais (GUDYNAS, 2015). Se, por um lado, foi diminuída a importância do setor industrial na formação da riqueza nacional, por outro, foi incentivado o comércio exportador de *commodities* agrícolas e minerárias, gerando superávit na balança comercial, aumento da arrecadação e financiamento de programas sociais (SAUER; BALESTRO; SCHNEIDER, 2017).

Uma característica do neoextrativismo é o que Gudynas (2015) denominou de “amputação ecológica”, caracterizando a expropriação das populações do campo e a financeirização da terra e dos bens naturais (SVAMPA, 2019). Gudynas (2015) fez uma analogia da destruição de recursos naturais com a amputação de membros. Os procedimentos médicos, mesmo com as melhores tecnologias disponíveis, não reverterem a perda do membro retirado. O neoextrativismo resulta no mesmo efeito sobre a natureza, pois os empreendimentos de agricultura intensiva e da extração mineral em grande escala, mesmo usando os melhores métodos de gestão ambiental, continuam exaurindo o solo e contaminando os bens naturais de maneira irreversível (GUDYNAS, 2015), aprofundando a expropriação dos povos do campo.

A ampliação da expropriação e apropriação da natureza, como aprofundamento de um padrão de acumulação pelo neoextrativismo se constitui também em uma ameaça à democracia (SVAMPA, 2019). Essa ampliação vem se dando pela diminuição de regras de conservação e flexibilização dos controles da exploração dos bens naturais (como água, terra, florestas e subsolo), favorecendo o capital privado (FAIRHEAD; LEACH; SCOONES, 2012; SASSEN, 2016). Essa liberação é realizada a partir da expropriação de populações do campo. Nas palavras de Sassen (2016, p. 101), “[...] milhões de pequenos proprietários brasileiros têm sido expulsos de suas terras, que foram absorvidas por vastas plantações de soja para exportação”. Conseqüentemente, depois de um período de expansão de direitos, mas de esgotamento de políticas socioambientais, o aprofundamento do neoextrativismo tende a ampliar os conflitos socioambientais, tanto pela ampliação da expropriação como pela ausência de compensações (SVAMPA, 2019).

Expulsões e conflitos estão relacionados a outra característica do neoextrativismo: a financeirização, ou seja, o aprofundamento do caráter especulativo e não produtivo (gerar ganhos com base na especulação, inclusive com a criação de dívida ou reservas de riquezas) do sistema (SASSEN, 2016). Além de sua essência especulativa, a financeirização incluiu novos atores (investimentos de bancos, fundos de pensão e outros investidores do setor financeiro), ampliando o jogo financeiro em torno da produção agropecuária (transações em mercados futuros, por exemplo), transações de terras (SAUER; BORRAS JR., 2016) e concessões minerárias para a exploração futura (SVAMPA, 2019).

A intensificação de discursos e narrativas sobre as crises alimentar, energética e ambiental por instituições multilaterais (como o Banco Mundial) vem justificando e contribuindo para o aumento das demandas de *commodities* agrícolas e minerárias e investimentos sobre as terras (sobre bens do solo e do subsolo) (MEHTA; VELDWISCH;

FRANCO, 2012). Como consequência, foram intensificadas as pressões e ameaças fundiárias sobre povos indígenas e comunidades tradicionais, agricultores familiares, famílias assentadas em projetos de reforma agrária, principalmente por grileiros (por meio da apropriação ilegal de terras públicas e de uso comum), empreendimentos minerários, grandes produtores rurais e imobiliárias agrícolas (PITTA; MENDONÇA; BOECHAT, 2017).

O “extrativismo sob o progressismo” (GUDYNAS, 2012), ou implementado por governos progressistas (SVAMPA, 2019), foi marcado pelo direcionamento de recursos (arrecadação de impostos com exportações) para programas sociais, como políticas contra a fome e a pobreza (GUDYNAS, 2012). A exportação de *commodities* possibilitou superávit na balança comercial e aumentos na arrecadação, viabilizando financiamentos de uma série de políticas sociais, voltadas à população historicamente empobrecida. Para tornar possível esse processo, o Estado foi fundamental, estruturando e implementando muitas políticas, como o Programa Fome Zero, ou mesmo as diversas políticas de fomento à agricultura familiar e aos povos do campo (BOITO JR., 2012; BASTOS, 2017).

Apesar de não ter apresentado uma agenda que rompesse com o pacto da economia política do agronegócio (DELGADO, 2013), as aquisições de terras pelo capital internacional foram limitadas (CASTRO; HERSHAW; SAUER, 2017; FERNANDES, 2019). Ainda que insuficientes e muito abaixo das reivindicações e demandas sociais, também foram destinadas terras para a criação de unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária e demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas (SAUER; CASTRO, 2020). Na década de 2000, o neoextrativismo foi marcado por contradições, implementando ações de conservação ambiental e garantindo direitos territoriais, mas incentivando a construção de infraestruturas (asfaltamento da BR 163, construção de hidrelétricas e portos na Amazônia), com sérios impactos ambientais (SAUER; OLIVEIRA, 2021; PORTO *et al.*, 2021).

A partir de 2013, as políticas e programas sociais foram alvos de críticas neoliberais, apontando as iniciativas de distribuição de renda como responsáveis pela crise econômica e política que teve início nesse ano no Brasil (BASTOS, 2017). A crise e as críticas levaram a cortes orçamentários e foram reduzidos os investimentos estatais, afetando a execução de várias políticas públicas. Em 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, Michel Temer instituiu uma agenda centrada no equilíbrio fiscal, por meio de uma mudança constitucional que limitou os investimentos públicos com o “teto de gastos”, provocando novos e profundos cortes orçamentários de políticas sociais (BASTOS, 2017).

O neoextrativismo entrou em uma nova fase no Brasil, basicamente caracterizado pela redução do controle estatal sobre as empresas (sob o lema “menos Estado e mais mercado”) e pelo aprofundamento da flexibilização das legislações ambiental e trabalhista (SAUER; LEITE; CASTRO, 2020). Após 2016, essas medidas contribuíram para uma maior participação empresarial na gestão pública, para a diminuição da participação da sociedade civil nas tomadas de decisões e nos espaços políticos e para o desmonte de políticas sociais e ambientais (PORTO *et al.*, 2021).

Esse cenário foi incorporado e aprofundado pelo governo de Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, caracterizado por um conservadorismo e negacionismo nas políticas ambientais e sociais. O governo implementou uma agenda econômica ultraliberal, associada a medidas inconstitucionais, ausência de debate público, imposição de discursos autoritários e desrespeito aos direitos dos povos do campo, especialmente de povos indígenas e tradicionais, inclusive ameaças de revisão e redução das Unidades de Conservação e incentivos a invasores e apoio à mineração em terras indígenas (LEITE; TUBINO; SAUER, 2019; ACSELRAD, 2020).

A adoção de uma política econômica, pautada no lema “mais extrativismo, menos democracia” (SVAMPA, 2019, p. 32), faz parte de um governo marcado pelo “antiambientalismo de resultados” (ACSELRAD, 2020). Discursos, políticas e práticas que retiram ou neutralizam possíveis bloqueios ou “interferências” na exploração e apropriação dos bens naturais são realizados, desestruturando as políticas socioambientais e desmontando órgãos ambientais (ACSELRAD, 2020).

O desmonte institucional visa, além de diminuir o Estado, fragilizar políticas e programas sociais, assistenciais, socioambientais, especialmente de regulação e controle ambientais. Esse desmonte é combinado com estratégias de militarização, tanto no preenchimento de cargos de direção (ALESSI, 2020) como na execução (estilo *top-down*) de políticas ambientais (SASSINE, 2020; PORTO *et al.*, 2021), além da adoção de medidas e ações de combate ao desmatamento na Amazônia.

Este artigo analisa o desmonte, estudando o enfraquecimento das instituições responsáveis pelas políticas ambientais, indígenas e quilombolas, especialmente por meio de cortes orçamentários. A análise tem como base mudanças políticas e definições governamentais que fragilizaram ou retiraram atribuições da Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Responsáveis pelas políticas ambientais, indigenistas e quilombolas, estes órgãos sofreram cortes de orçamentos, explicitando o desmonte de políticas e sérias implicações socioambientais recentes no Brasil.

## **Fragilização institucional, uso indevido da Funai e ameaças aos direitos indígenas**

A Funai é um órgão ligado ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, que tem a missão de coordenar e executar a implementação da política indigenista do Brasil. Foi criada em 1967 (BRASIL, 1967), na sucessão do Serviço de Proteção ao Índio (SPI). Este órgão tem como atribuição constitucional promover políticas para o etnodesenvolvimento dos povos indígenas, para a gestão territorial e ambiental e ações de conservação e de recuperação, além de atuar no controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de empreendimentos em territórios indígenas.

No intuito de garantir a execução da política indigenista, a Funai deve atuar na articulação interinstitucional para o acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, bem como promover processos educativos comunitários e de participação e controle social. Sua principal ação está relacionada aos estudos de identificação e delimitação de terras indígenas, com estudos e processos para demarcação desses territórios. Portanto, a Funai promove a demarcação física, a regularização fundiária e o registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (BRASIL, 1967).

A regularização das terras indígenas indisponibiliza tais terras à expansão das fronteiras extrativas e, por isso, têm sido alvo histórico de ataques. Um desses ataques ocorreu por meio do estabelecimento de um teto para os gastos governamentais com a Emenda Constitucional nº 95 (INESC, 2018), que diminuiu os recursos orçamentários destinados à demarcação de terras, a partir de 2016.

Também merece destaque a nomeação do relator da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215 para assumir o Ministério da Justiça e da Segurança Pública.<sup>5</sup> Esta PEC tramita desde 2000 e foi pauta diversificada pela Frente Parlamentar Agropecuária (bancada ruralista), sendo que o relatório de Serraglio foi aprovado na Comissão Especial de demarcação de Terras Indígenas em 2015, com constantes ameaças de ir à votação no plenário da Câmara. A PEC tem como objetivo retirar da Funai a competência de demarcar as terras indígenas, transferindo essa responsabilidade para o Congresso Nacional. Além disso, prevê que apenas os povos indígenas que ocupavam seus territórios em 1988 (ano de promulgação da Constituição) têm direito à demarcação territorial, o que representa uma ameaça aos direitos dos povos indígenas (SCORTECCI, 2017).

Esta ameaça às políticas públicas indigenistas tornou-se mais explícita com a aprovação do Projeto de Lei nº 490/2007 na Comissão de Constituição e Justiça e de

---

<sup>5</sup> A nomeação do então deputado federal Osmar Serraglio, mesmo tendo ficado apenas três meses à frente do Ministério (de 23 de fevereiro a 28 de maio de 2017), foi marcada por muita oposição e críticas, tanto por sua atuação como membro da bancada ruralista como pelo conteúdo de seu relatório à PEC nº 215 (SCORTECCI, 2017).

Cidadania, da Câmara dos Deputados, em junho de 2021. Este PL, com vários projetos apensados, altera itens da legislação da demarcação de terras indígenas. A sua aprovação significa retrocessos e desmontes de políticas, mas um dos pontos mais polêmicos é o supracitado “marco temporal”, ou seja, só poderão ser consideradas as terras que já estavam em posse de povos indígenas em 5 de outubro de 1988. Ainda, o PL proíbe a ampliação de terras já demarcadas e permite a mineração e o garimpo em terras indígenas (RAVENA, 2021). Se aprovada na Câmara (e depois no Senado), esta lei irá também flexibilizar o contato com povos indígenas isolados, facilitando a atuação de missões evangélicas, uma das bandeiras conservadoras do Partido Social Cristão (PSC) e de setores fundamentalistas neopentecostais, que ganharam espaço no governo Bolsonaro (ALMEIDA, 2019; FERRANTE; FEARNSSIDE, 2020).<sup>6</sup>

Além das propostas legislativas que têm como objetivo paralisar ou diminuir o ritmo da demarcação de terras indígenas, merecem destaques as diversas propostas de mudança na legislação para permitir a exploração mineral e agrícola em territórios indígenas (BORGES, 2021). Entre as várias iniciativas, o Projeto de Lei nº 1.610, de 1996, prevê a exploração mineral em terras indígenas demarcadas (BRASIL, 1996). Ficou paralisado até 2012, quando foi apresentado um substitutivo pelo deputado federal Édio Lopes e, em 2015, foi criada uma comissão especial para sua análise. Até o momento, o relatório não foi ao plenário para votação. A exploração minerária e agrícola continua ameaçando os direitos dos povos indígenas, inclusive a liberação dessa exploração foi retomada com a apresentação do Projeto de Lei nº 191, de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a).

Entre 2017 e 2019, a Funai teve sete presidentes diferentes, sendo que alguns destes foram interinos. Além de fragilizar institucionalmente o órgão, a maioria era de indicações vinculadas a partidos que, historicamente, desrespeitam direitos indígenas, como o PSC. Além das alianças com a bancada ruralista, o PSC defende e tem interesses na evangelização de povos indígenas, desrespeitando costumes, tradições e culturas indígenas, o que vem se aprofundando no governo Bolsonaro com a nomeação de gestores vindos de hostes fundamentalistas (FERRANTE; FEARNSSIDE, 2020). Uma das indicações do PSC foi de um general do Exército que, posteriormente, foi substituído por um delegado da Polícia Federal, que instituiu uma lógica militar e policialesca na gestão, denunciada por organizações indígenas e por servidores da própria Funai.

---

<sup>6</sup> A influência do fundamentalismo religioso foi aprofundada em 2020, com a nomeação de um ex-missionário para a Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato da Funai e a edição da Lei nº 14.021, que permite a permanência de missões religiosas em territórios de povos isolados (APIB, 2019).

O atual presidente da Funai é o delegado federal Marcelo Xavier, que atuou na Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai e do Incra,<sup>7</sup> como assessor da Frente Parlamentar Agropecuária, apoiando a investigação de supostas irregularidades na demarcação das terras indígenas. A gestão policlesca da Funai vem sendo feita tanto por uma postura de não diálogo com organizações indígenas, que defendem a demarcação dos territórios, quanto pela prática de perseguição a funcionários e lideranças indígenas.<sup>8</sup> O método de instalação de inquéritos policiais e investigações intimida, mas também inverte a missão constitucional da Funai de zelar e proteger os direitos dos povos indígenas.

A militarização e a criminalização da questão indígena vêm sendo denunciadas por organizações e lideranças indígenas e por entidades de direitos humanos desde a nomeação do general do Exército Franklimberg de Freitas, em 2017 (APIB, 2019). Além da Presidência, ocupada por um delegado federal, 19 das 37 Coordenações Regionais da Funai estão sob comando de militares, incluindo oficiais do Exército, fuzileiros navais e paraquedistas, aparecendo nesta lista também um integrante da Polícia Federal. A militarização – para além do loteamento de cargos, fisiologismo e favorecimento de militares reformados – tem como principal objetivo, autoritariamente (processos de *top-down* e a ausência de canais democráticos de decisão), retirar direitos e evitar a politização das reivindicações e lutas por direitos indígenas (ACSELRAD, 2020; SEIBT, 2020).

A ocupação de cargos por militares é relevante e inédita desde a redemocratização ocorrida pós-ditadura militar em 1984-1985 (SAUER; LEITE; CASTRO, 2020; PORTO *et al.*, 2021). A questão indígena é de conhecimento dos militares, especialmente reavivada sob o argumento de defesa das fronteiras e da segurança nacional, mas distorce a missão constitucional das Forças Armadas e, ainda mais preocupante, tem resultado no verdadeiro desmonte da Funai e criminalização das políticas indigenistas (ALESSI, 2020; TEIXEIRA, 2020).

Há uma relação histórica entre a proteção das terras indígenas e a atuação militar na defesa de áreas de fronteiras no Brasil, em parceria com os órgãos de fiscalização responsáveis, como a própria Funai e o Ibama. Entretanto, em 2020, havia 99 militares nomeados para os órgãos responsáveis pelas políticas socioambientais, sendo um terço

---

<sup>7</sup> Instalada em novembro de 2015 na Câmara dos Deputados, a CPI investigou supostas irregularidades na atuação da Funai e do Incra na demarcação de terras quilombolas e indígenas. O relatório do deputado Nilson Leitão (PSDB-MT) foi aprovado, indiciando mais de cem lideranças indígenas, funcionários públicos, inclusive procuradores, sem qualquer menção a violações de direitos de povos indígenas ou condenação de crimes contra esses povos.

<sup>8</sup> Este presidente tem sido responsável por investigar e instalar inquéritos contra lideranças indígenas, invertendo as atribuições constitucionais da Funai. Os inquéritos mais recentes foram contra a líder indígena Sônia Guajajara, por suposta acusação de difamar o governo Bolsonaro com uma websérie chamada “Maracá”.

(33 pessoas) nomeado para a Funai e 17 militares nomeados para o ICMBio. Juntos, somam mais da metade dessas nomeações no comando de vários postos nesses dois órgãos (SEIBT, 2020). Conseqüentemente, o comando da política indigenista estar sob o jugo militar não condiz com as demais atribuições da própria Funai, que não necessita de militares em um alto posto de controle (TEIXEIRA, 2020).

A agenda da Funai tende a ser hierarquizada e dominada por um pensamento autoritário, resultado da nomeação de militares para a gestão, substituindo indigenistas que teriam perfil mais técnico na implementação das políticas. A gestão da Funai por militares não especialistas em questões indígenas, associada à perda da capacidade de ação do órgão em áreas sensíveis, como a demarcação, aponta para uma fragilização das políticas indigenistas (TEIXEIRA, 2020; SEIBT, 2020). Aprofundada na gestão Bolsonaro, a visão negacionista (que nega o direito à diferença, por exemplo) é integracionista, autoritária e negadora de direitos como a autonomia para decidir sobre atividades econômicas (FERRANTE; FEARNside, 2020). O PL n° 191/2020 enviado pelo presidente à Câmara dos Deputados retira das comunidades indígenas a possibilidade de veto de atividades econômicas em seus territórios, excetuando o garimpo.

Também podem ser pontuadas como ameaças à Funai, a edição da Medida Provisória (MP) n° 870 (BRASIL, 2019a) e do Decreto n° 9.660 (BRASIL, 2019b), que ocorreu no início do governo de Bolsonaro, em janeiro de 2019. A MP n° 870 alterou a vinculação institucional da Funai, que era ligada ao Ministério da Justiça e passou a ser subordinada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. A competência de demarcação, ou seja, os procedimentos legais e administrativos para o cumprimento da Constituição, foi transferida da Funai para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), historicamente representante dos interesses da Bancada Ruralista, portanto, contrário aos interesses e causas indígenas. O Mapa passou a ser responsável pela avaliação e deliberação sobre o licenciamento ambiental de projetos que afetam territórios indígenas.<sup>9</sup>

Em 2019, foi nomeada para o Mapa a ex-presidente da Frente Parlamentar Agropecuária. A transferência de competências da Funai para o Mapa, associada a essa nomeação, representou um “[...] inaceitável e inconstitucional conflito de interesses” (CHIARETTI, 2019), levando lideranças indígenas e defensores de direitos dos povos tradicionais a exigirem a volta da Funai para o Ministério da Justiça (APIB, 2019), o que

---

<sup>9</sup> Na mesma toada da PEC n° 215, o PL n° 490/2007 retira a competência da Funai, pois estabelece que as terras indígenas serão demarcadas por meio de leis, ou seja, apenas com a aprovação do Congresso. Na tramitação na CCJ da Câmara em junho de 2021, este item foi retirado, mas se mantém como uma ameaça aos direitos territoriais indígenas.

acabou ocorrendo ainda em 2019.<sup>10</sup> Com a aprovação do texto da MP no Congresso, a Funai foi reintegrada ao Ministério da Justiça, o que não significa menor incidência da bancada ruralista no desmantelamento institucional do órgão e das políticas indigenistas (PORTO *et al.*, 2021).

Os interesses na exploração das terras indígenas, em particular a liberação para arrendamento para monocultivos, foram concretizados, administrativamente, na Instrução Normativa (IN) conjunta entre Funai e Ibama (BRASIL, 2021). A IN nº 01, de 2021, facilita o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades econômicas em terras indígenas. Uma novidade é a autorização de associações e cooperativas mistas (com integrantes indígenas e não indígenas) para solicitar licenciamento e explorar terras indígenas (BORGES, 2021). A Instrução Normativa exclui atividades como a exploração dos recursos hídricos e mineração, mas autoriza os monocultivos em territórios indígenas.

Além da completa paralisação das ações governamentais de reconhecimento e demarcação de terras indígenas, as principais ameaças à Funai a partir de 2016 foram as nomeações de militares para a gestão do órgão, a instabilidade na gestão e o conflito de interesses decorrente da transferência das competências para um Ministério presidido pela bancada ruralista. Desde 2019, as demarcações e reconhecimentos de direitos estão paralisados (RAVENA, 2019), mas a permissão para a exploração econômica dos territórios (BORGES, 2021) e o avanço das ações governamentais negacionistas e fundamentalistas (ALMEIDA, 2019), especialmente a autorização para a evangelização, marcam o desrespeito aos direitos indígenas no Brasil (FERRANTE; FEARNSTIDE, 2020).

## **Ameaças a direitos e fragilização institucional para povos quilombolas e para a conservação ambiental**

Criada em 1988, a principal atribuição da Fundação Cultural Palmares (FCP) é a promoção de políticas culturais inclusivas, com a preservação dos valores culturais, históricos, sociais e econômicos, decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira (FCP, 2020). Em 2019, o Decreto nº 10.108 vinculou a FCP ao Ministério do Turismo, restringindo a atuação a uma dimensão cultural-turística. Entretanto, o órgão é responsável pela implementação de diversas políticas quilombolas, com destaque ao reconhecimento do direito étnico de autodeclaração.

Após o reconhecimento, a FCP passou a ter a competência de emitir certidão às comunidades remanescentes de quilombos. Essa competência foi colocada pela

---

<sup>10</sup> A exigência de recolocar a Funai no Ministério da Justiça e outras demandas foram mobilizadas pela campanha “Funai inteira e não pela metade”, realizada pela organização Indigenistas Associados, juntamente com a Frente Parlamentar Indígena (APIB, 2019).

publicação do Decreto nº 4.887, em 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003). Com essa certidão, a comunidade solicitava à Superintendência Regional do Incra a demarcação do território quilombola (a partir de 2020 essa competência passou para o Ministério da Agricultura). A FCP também era responsável pelo licenciamento ambiental de empreendimentos em comunidades quilombolas, mas perdeu essa competência com a edição do Decreto nº 10.252/2020 (BRASIL, 2020b), que foi transferida para o Incra (CHIARETTI, 2019).

Por não ter competência fundiária desde 2003 (BRASIL, 2003), a FCP sofre menos ataques que a Funai e o Incra (FUHRMANN, 2019). O órgão não experimentou o mesmo grau de instabilidade na gestão e administração, nem um processo de militarização tão intenso quanto os demais. No entanto, em maio de 2020, teve a nomeação de um militar, sem formação adequada e sem experiência em questões raciais, como coordenador-geral do Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra.

A FCP não foi influenciada por militares do governo Bolsonaro (2019-2022), mas é dominada por sua ideologia conservadora, reacionária e fundamentalista. Esta atuação é caracterizada pela influência de opiniões anticientíficas, “antipolíticas” e antiambientalistas, por uma comunicação agressiva e uma militância virtual raivosa. A construção de discursos e atuação com essas características geraram manifestações de repúdio dos movimentos negros e de cinco ex-presidentes da Fundação Palmares. As críticas e repúdios são direcionadas especialmente ao presidente da FCP, nomeado em 2019, pois ele nega a existência do racismo e a necessidade de políticas públicas para enfrentamento da discriminação racial no Brasil (ÉBOLI, 2019; LOIOLA, 2019).

Além do presidente, representantes da ideologia conservadora e reacionária ocuparam outros cargos na Fundação Palmares, como a Coordenação de Articulação e Apoio às Comunidades Remanescentes dos Quilombos (CACHAPUZ, 2020). Apesar de não possuir experiência em questões e políticas raciais, o coordenador deste núcleo atende aos interesses ideológicos conservadores, fazendo declarações polêmicas acerca das questões raciais. Portanto, as ameaças à FCP residem, essencialmente, na perda da competência de licenciamento ambiental em territórios quilombolas e na nomeação de pessoas avessas à missão do órgão e que negam direitos das comunidades negras e quilombolas.

Em 2003, além de gerir as políticas fundiárias, o Incra recebeu a competência de identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular as terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos com a edição do Decreto nº 4.887/2003 (BRASIL, 2003). Em 2019, na administração Bolsonaro, o Incra perdeu essa competência com a edição da MP nº 870 (BRASIL, 2019a), convertida na Lei nº 13.844 (BRASIL, 2019c),

que atribui estas tarefas ao Ministério da Agricultura. Esta perda foi reafirmada no regimento interno do Incra, em 2020 (BRASIL, 2020b).

A administração Bolsonaro (2019-2022) é marcada também pela nomeação, em 2019, do ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR)<sup>11</sup> para a coordenação da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Mapa (CHIARETTI, 2019). Os posicionamentos do secretário Fundiário, Nabhan Garcia Júnior (QUADROS, 2019), explicitam conflitos de interesses entre a bancada ruralista e as políticas fundiárias relacionadas à reforma agrária e à demarcação de terras indígenas e territórios tradicionais (SAUER; LEITE; CASTRO, 2020). Esse conflito se expressa a partir da não desapropriação de nenhuma área para reforma agrária e do não reconhecimento ou demarcação de nenhum território quilombola desde 2017 (RAVENA, 2019), ressalvadas as decisões judiciais.

Em sintonia com os preceitos da Constituição Federal de 1988, em 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Sendo uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, a competência principal é a gestão das Unidades de Conservação (UC) federais. Criado pela segregação de competências anteriormente vinculadas ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), o ICMBio é responsável pela criação, gestão e implantação de Unidades de Conservação federais de uso sustentável, onde vivem povos e comunidades tradicionais.

O ICMBio também tem como competências o apoio ao extrativismo e às populações tradicionais em unidades de conservação, o fomento e execução de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental e a proteção das unidades de conservação, inclusive exercendo o poder de polícia na fiscalização (BRASIL, 2007). Desde a sua criação, vem sofrendo ataques, especialmente por constantes invasões e uso indevido de UCs, mas esses ataques se ampliaram na gestão Bolsonaro. A pressão para a desafetação de Unidades de Conservação e as tentativas dos poderes Executivo e Legislativo em enfraquecer a agenda ambiental se materializam nas alterações do Código Florestal, em 2011/2012 (PORTO *et al.*, 2021).

Houve uma ampliação recente nas tentativas de redução e recategorização de Unidades de Conservação, especialmente no Pará, para beneficiar a construção da ferrovia Ferrogrão (acompanhando o traçado da BR-163). Em 2016, as tentativas de

---

<sup>11</sup> A União Democrática Ruralista (UDR) foi criada na segunda metade dos anos 1980, para fazer frente aos movimentos agrários e combater o I Programa Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), de 1985. Defendia publicamente o uso de armas por proprietários e seguranças privados para combater as ocupações e proteger a propriedade privada da terra (FUHRMANN, 2019).

mudanças foram por meio das MPs n<sup>os</sup> 756 (visava alterar os limites do Parque Nacional do Rio Novo e da Floresta Nacional do Jamanxim) e 758 (alterava os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós). Repercussões nacionais e internacionais pressionaram o governo Temer (SAUER; LEITE; CASTRO, 2020), mas a MP n<sup>o</sup> 758 foi aprovada e convertida na Lei n<sup>o</sup> 13.452, de 2017.<sup>12</sup>

Os retrocessos sobre as políticas ambientais foram intensificados a partir de 2019, com a indicação de Ricardo Salles para o Ministério do Meio Ambiente. Entre as medidas adotadas no período, estão cortes orçamentários, militarização dos órgãos ambientais, redução das operações de fiscalização, criação de um núcleo de conciliação para multas ambientais e ameaças de revisão de Unidades de Conservação (PORTO *et al.*, 2021), entre outras medidas anticonservação, características do “antiambientalismo de resultados” (ACSELRAD, 2020). Entre todos os prejuízos ambientais, ganharam destaque, inclusive na agenda internacional, os incêndios no Pantanal e na Amazônia e os índices recordes de desmatamento na Amazônia, registrados em 2020 e 2021 (BRONZE, 2021).

Além da revisão e flexibilização de normas e regras ambientais, a partir de 2019, o ICMBio foi cooptado por militares e policiais (SEIBT, 2020).<sup>13</sup> A militarização está mais evidente na questão ambiental, pois transcende a simples indicação de militares para cargos executivos (SALOMON, 2020). Por outro lado, os índices de desmatamentos na Amazônia, ou mesmo incêndios no bioma Pantanal, demonstram a ineficácia dessa militarização (PORTO *et al.*, 2021). Em 2020, o Conselho Nacional da Amazônia Legal foi transferido para a vice-presidência da República, que alterou a composição do Conselho. Com a alteração, o Conselho passou a ter 19 militares e quatro delegados da Polícia Federal, excluindo representantes dos órgãos ambientais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama) e o ICMBio. Também não tem assento no Conselho o ministro do Meio Ambiente (PORTO *et al.*, 2021).

---

<sup>12</sup> O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a alteração de limites de Unidades de Conservação por meio de Medidas Provisórias, atendendo à ADI n<sup>o</sup> 4.717, impetrada pelo Ministério Público Federal. O ministro Alexandre de Moraes, em 16 de maio de 2021, suspendeu os efeitos da Lei n<sup>o</sup> 13.452 que reduz o Parque Nacional do Jamanxim, atendendo à ADI n<sup>o</sup> 6.553.

<sup>13</sup> Em 2019, a nomeação de Ricardo Salles para o Ministério do Meio Ambiente subordinou, sem qualquer restrição, as políticas ambientais à agenda ruralista, especialmente a flexibilização da fiscalização do desmatamento (fragilização do Ibama) e a liberação de agrotóxicos (PORTO *et al.*, 2021). A exoneração de Salles em junho de 2021, acusado de conivência com a extração/exportação ilegal de madeira da Amazônia, e a nomeação de um ex-conselheiro da Sociedade Rural Brasileira (SRB) mantêm a mesma lógica de subordinação e desmonte das políticas públicas de conservação e controle ambiental (WERNECK *et al.*, 2021).

Além de uma militarização organizacional (TEIXEIRA, 2020), a edição do Decreto nº 10.341, em 6 de maio de 2020, autorizou a continuidade da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e a atuação das Forças Armadas no combate aos incêndios e crimes ambientais na Amazônia Legal. Ao estender a militarização no combate aos crimes ambientais, o Decreto definiu que os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental que atuarem na região ficam sob a coordenação das Forças Armadas (redação do § único do Art. 4º). As Forças Armadas não apenas articulam as ações, mas passaram a coordenar os órgãos públicos federais e definir as estratégias de combate ao desmatamento, explicitando a lógica militar para a gestão ambiental na Amazônia.<sup>14</sup>

O período recente, especialmente depois de 2016, é marcado pelo desmonte de políticas, especialmente a fragilização da fiscalização ambiental, retirando competências do Ibama, inclusive na repressão à exploração ilegal de madeira (WERNECK *et al.*, 2021). Mais recentemente, o desmonte das ações governamentais vem acompanhado de nova onda de militarização da questão ambiental, resultando em gastos públicos ineficazes, pois vem ocorrendo o supracitado aumento do desmatamento da Amazônia, com índices recordes em 2021.

### **Cortes nos orçamentos e desmonte de políticas ambiental, quilombola e indígena**

Além das mudanças políticas, desmontes e ameaças à estabilidade institucional da Funai, Incra, FCP e ICMBio, foram analisados os orçamentos destinados a essas instituições, pois recursos são fundamentais tanto para implementar como para destruir políticas públicas. Foram levantadas as dotações orçamentárias e valores previstos nas Leis Orçamentárias Anuais de 2003 a 2020, abrangendo os diferentes governos vigentes em momentos neoextrativistas brasileiros.

A análise com base em dados orçamentários considerou, além da atualização monetária, a execução e não apenas os valores alocados no orçamento anual. A execução pode contar com créditos adicionais ou suplementação, mas também com a exclusão de recursos (simples não execução dos valores alocados), cancelamentos ou contingenciamentos de dotação.

Após analisadas e aprovadas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo Congresso Nacional, e sancionadas pela Presidência

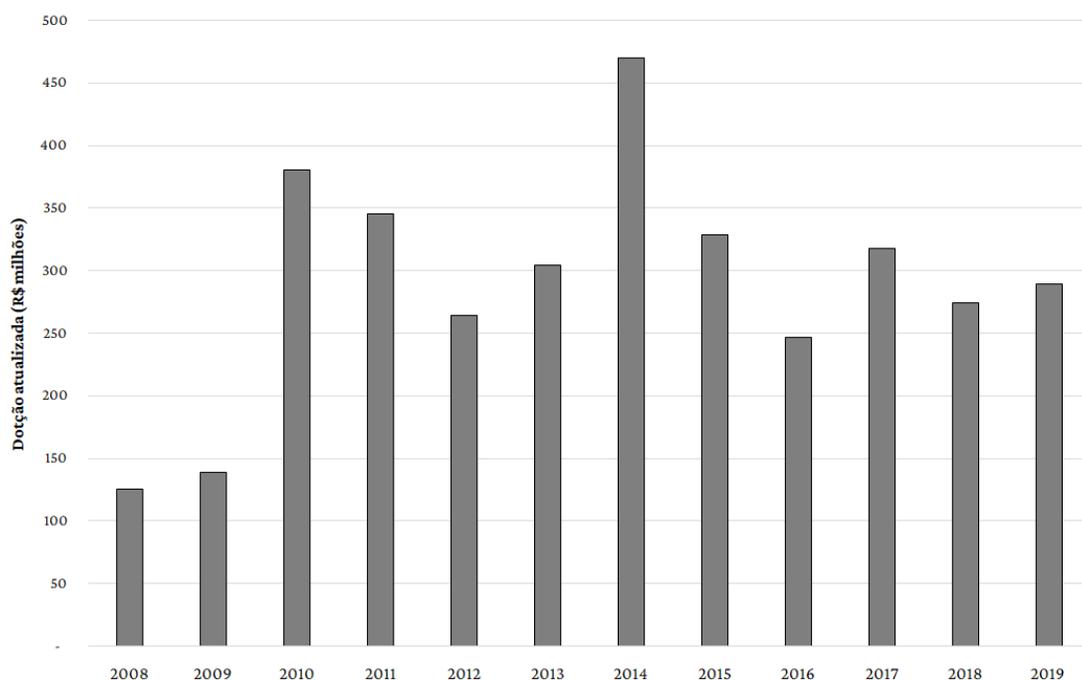
---

<sup>14</sup> Apesar da ineficácia no combate aos crimes ambientais e dos gastos astronômicos (ALESSI, 2020), devido ao aumento do desmatamento nos primeiros meses de 2021, com índices históricos para o período, o governo federal editou o Decreto nº 10.730, com nova Garantia da Lei e da Ordem, autorizando às Forças Armadas a fiscalizar a Amazônia para combater o desmatamento e a extração ilegal de madeira, sob o comando de Mourão (MENDES; FAGUNDES, 2021).

da República, os valores dos orçamentos da União têm caráter autorizativo (estabelece o teto ou valor máximo a ser gasto) e não impositivo (não há obrigação do Executivo de executar todo o orçamento). Consequentemente, análises de orçamentos revelam intenções, prioridades e perspectivas políticas (por exemplo, na área ambiental ou na garantia de direitos) de uma administração, sendo que estudos da execução orçamentária desvela a implementação de políticas e programas governamentais.

Em relação às intenções e às prioridades, os dados dos orçamentos a partir de 2008 demonstram uma fragilização das políticas de conservação ambiental e uma tendência de cortes do ICMBio (Gráfico 1). O ICMBio foi criado em 2007, por uma divisão do Ibama, portanto, os dados orçamentários estão disponíveis para consulta somente a partir de 2008, conforme Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Orçamento discricionário do ICMBio



**Fonte:** Siop (2020). Elaboração própria.

O órgão iniciou efetivamente suas ações no ano de 2010, o que explica a primeira curva ascendente no orçamento. Até 2014, o orçamento apresentou oscilações e, em 2016, a redução orçamentária foi intensificada, chegando a patamares semelhantes a 2012. Essa redução foi recuperada em 2017 e mantida nos mesmos patamares no

governo Bolsonaro. Entretanto, Cardoso (2018) alerta que parte do montante representa reservas de contingência, ou seja, trata-se de um recurso que não pode ser gasto com a implementação de políticas.

A fragilização orçamentária do Ministério do Meio Ambiente e do ICMBio é intensificada, a partir de 2019, sendo que o orçamento de 2021 é o menor em 21 anos para a área ambiental. Houve novos cortes, sendo destinados apenas R\$ 75 milhões ao ICMBio em 2021. De acordo com análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) de 2021 do Observatório do Clima, encaminhada pelo governo Bolsonaro ao Congresso em janeiro de 2021, há “[...] uma queda de 27,4% no orçamento federal previsto para fiscalização ambiental e combate a incêndios florestais, na comparação com o que foi autorizado em 2020. Em relação a 2019 a queda é ainda maior: 34,5%” (WERNECK *et al.*, 2021, p. 9). Estes cortes materializam o desmonte das políticas ambientais, em um ano que registra aumento dos índices de desmatamento da Amazônia.

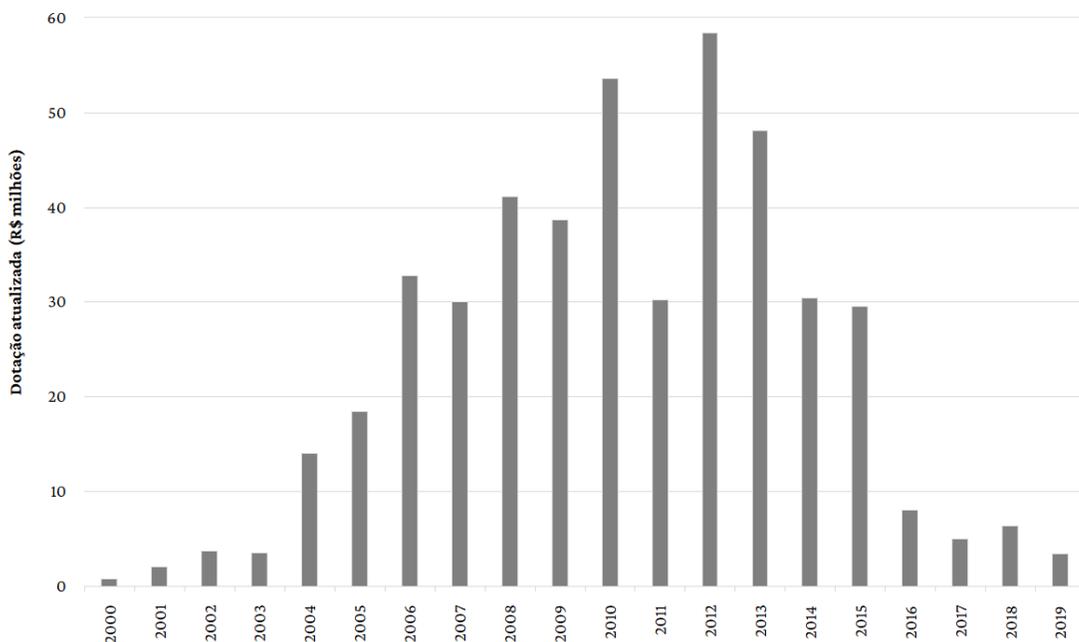
Com relação ao orçamento destinado à Fundação Palmares, o órgão teve seu maior orçamento em 2008. Foram alocados 34 milhões de reais, após um ciclo incremental de dotação, mesmo com a perda de competências para o Incra em 2003. Esse orçamento teve uma queda gradativa e, entre 2016 e 2018, manteve uma média anual de 30 milhões de reais. Em 2019, foi registrada queda desse valor, chegando a 14,6 milhões de reais, o que significa uma redução de 26% no orçamento da instituição em relação a 2018.

O orçamento mais baixo da década constitui um entrave aos trabalhos da Fundação Palmares, inclusive com relação aos processos de certificação das comunidades quilombolas, os quais acarretam custos de deslocamento de profissionais até as comunidades. A certificação é o primeiro passo para o reconhecimento formal dos territórios tradicionais. Desde 1988, foram certificadas 3.271 comunidades quilombolas, a maioria após a edição do Decreto n° 4.887, em 2003 (SANTOS *et al.*, 2019). No entanto, apenas 7% dos territórios quilombolas estão regularizados no Brasil (RAVENA, 2019).

O orçamento do Incra destinado à regularização e titulação de territórios quilombolas diminuiu 89% entre 2014 e 2019. Segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o orçamento destinado ao reconhecimento de territórios quilombolas pelo Incra apresentou uma redução de 22,21% entre 2016 e 2018. De 2003 a 2015, a média anual orçamentária era de R\$ 4.675.478,00 e, entre 2016 e 2018, a média passou a R\$ 3.637.049,00. Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, o orçamento foi reduzido a R\$ 1.483.746,00. Portanto, a pasta sofreu corte

orçamentário de 59,20% em 2019/2020, quando comparado ao período anterior (2016-2018), e 68,27%, quando comparado ao período de 2003 a 2015 (Gráfico 2).

**Gráfico 2** – Orçamento do Inbra destinado ao reconhecimento e indenização de territórios quilombolas



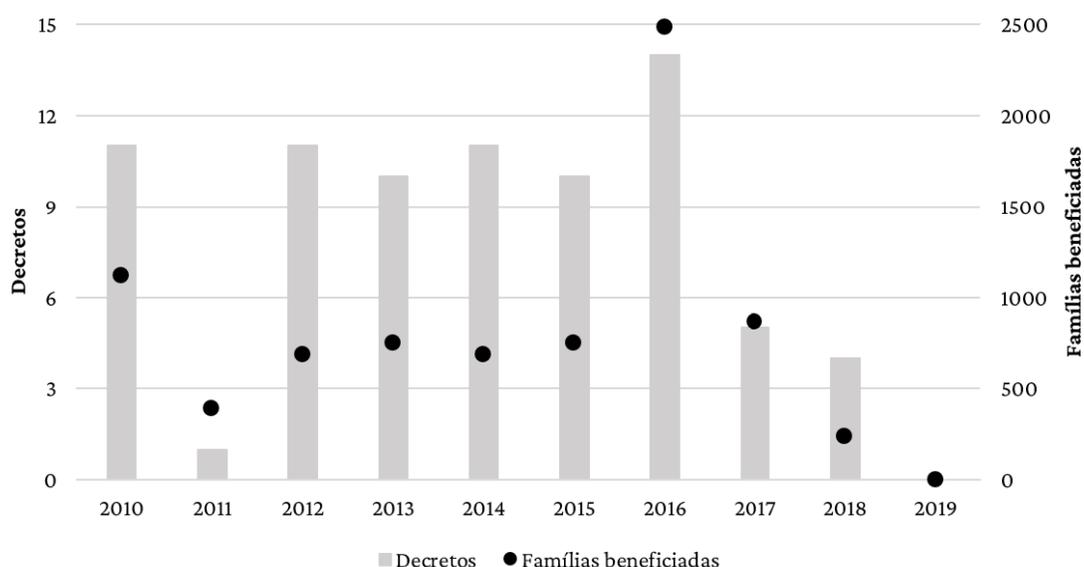
**Fonte:** Siop (2020). Elaboração própria.

A redução no orçamento é problemática porque o processo de regularização de terras quilombolas demanda reservas financeiras para o deslocamento dos profissionais que elaboram os mapas e os relatórios técnicos de identificação da área a ser demarcada. Os custos variam conforme a região, sendo que comunidades de difícil acesso, via de regra, acarretam custos mais elevados. Segundo a Comissão Pró-Índio (CPI), a Superintendência Regional do Inbra de São Paulo, por exemplo, gastava em média 60 mil reais para a elaboração do estudo e relatório de identificação de terras a serem demarcadas.

Entretanto, em 2017, o orçamento disponível para essa Superintendência era de 30 mil reais, que deveriam ser distribuídos no andamento de cerca de 50 processos de demarcação territorial. Superintendências do Inbra tiveram orçamentos ainda menores, sendo que nove do total de 30 contaram, em 2017, com um orçamento inferior a 10 mil reais cada uma (PYL; PENTEADO, 2017).

Além disso, o maior volume do orçamento é usado para a indenização de proprietários (posseiros) das terras que precisam ser desapropriadas. Sem recursos não há como implementar uma política fundiária que garanta direitos quilombolas, portanto, os cortes explicitam o desmonte da política no Incra. Assim, a execução física das políticas foi reduzida, assim com o orçamento. O período 2012-2016 apresentou um ritmo constante de expedição de decretos, apesar de lento. Houve, ainda, um incremento em 2016, mas ocorreu uma abrupta queda nos anos subsequentes, sendo que nenhum decreto foi expedido em 2019 (Gráfico 3).

**Gráfico 3** – Decretos expedidos para regularização de territórios quilombolas



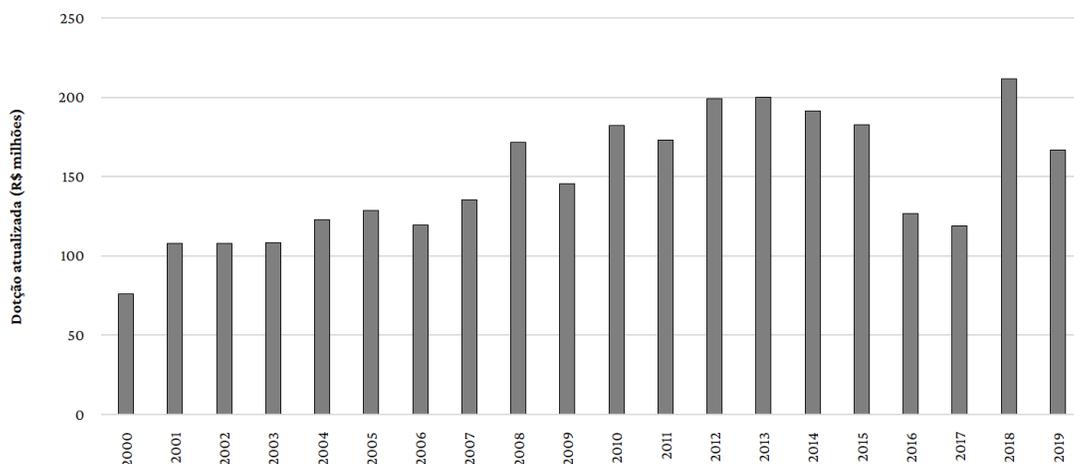
**Fonte:** Incra (2020). Elaboração própria.

Em relação à Funai, entre 2000 e 2007, a média anual do orçamento, destinado às ações de regularização dos territórios indígenas, foi de R\$ 95.880.853,00. Entre 2007 e 2015, apesar de leves oscilações, os recursos foram incrementados em 33,18%, apresentando média anual de R\$ 127.698.900,00. Em 2016 e 2017, houve um corte orçamentário, diminuindo o orçamento em média 9,05% (Gráfico 4).

Em 2018 e 2019, o orçamento foi novamente incrementado, dessa vez em 24,10%, apresentando uma média de R\$ 144.133.178,00. Apesar disso, esse aumento não é suficiente para afirmar que houve uma recuperação da gestão financeira da Funai, pois em 2019 o orçamento voltou ao patamar nominal de 2008. Ou seja, não se observa um

aumento efetivo, mas um suave acrive na curva orçamentária, quando comparado a 2015, antes da aprovação da PEC do teto de gastos. Portanto, desde 2003, a Funai seguiu em ritmo de dificuldade de execução do orçamento (INESC, 2018).

#### Gráfico 4 – Orçamento da Funai

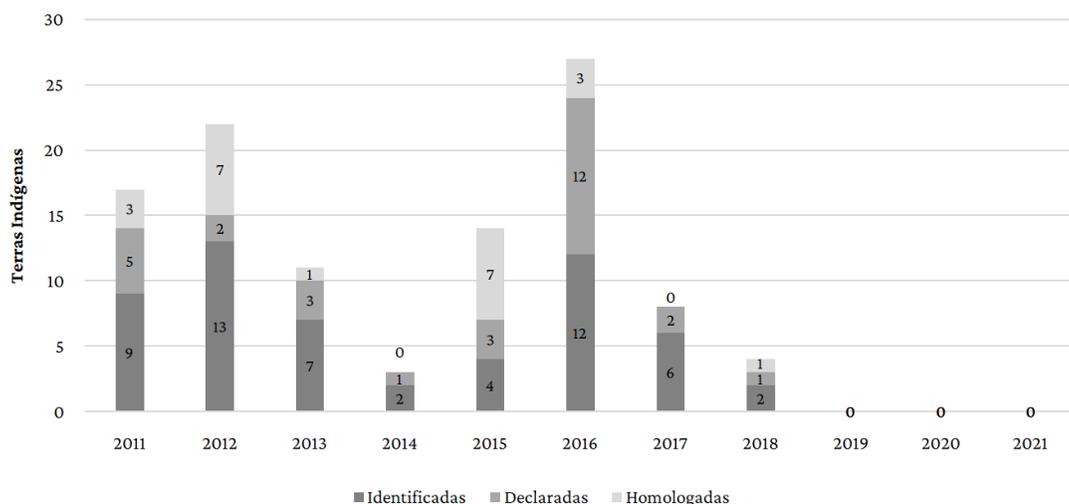


**Fonte:** Portal da Transparência (2020). Elaboração própria.

Em 2019, a Funai não gastou cerca de R\$ 9 milhões do orçamento autorizado (BORGES, 2020). Isso aconteceu porque, com a instabilidade do comando, a execução orçamentária foi afetada. Desde 2019, a Funai tem impedido que servidores da instituição façam visitas técnicas a terras indígenas que estejam em processo de demarcação, limitando essas viagens apenas a terras com processos já homologados. A justificativa oficial para esses impedimentos seria a “finitude orçamentária” (BORGES, 2020).

Diante do baixo orçamento, a Funai passou a atuar com cerca de um terço de sua força de trabalho, uma situação-limite agravada por decisões tomadas nos governos dessas fases, em especial pelo Decreto n° 9.711/2019, que contingenciou em 90% o orçamento da Funai previsto na Lei Orçamentária Anual (BORGES, 2020).

Dados do Instituto Socioambiental (ISA) mostram que, entre 2001 e 2019, foram identificadas, declaradas ou homologadas 106 terras indígenas, sendo que 94 destas terras tiveram seus atos expedidos entre 2011 e 2016. Em 2017, foram demarcadas 12 terras indígenas e, em 2018 e 2019, não foi demarcada nenhuma (Gráfico 5). Ou seja, apesar do aparente incremento orçamentário no último período, não foi executada a política de regularização das terras indígenas.

**Gráfico 5** – Demarcação de terras indígenas

**Fonte:** Instituto Socioambiental, 2021.

O não atendimento das demandas dos povos indígenas fica evidente com a análise dos dados de regularização de territórios, que não tiveram providências. A Funai não iniciou os procedimentos de regularização fundiária de nenhuma reivindicação de povos indígenas. Segundo o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), entre 2011 e 2015, a média anual era de 339 processos relacionados a terras indígenas. A partir de 2016, a média passou a 533 processos, aumentando em 57,37% o número de demandas de regularização territorial não atendidas.

Comparações entre os recursos alocados no Plano Safra (recursos para o agronegócio) e nos três órgãos demonstram não só disparidades, mas as opções políticas. O Plano Safra (que possui vigência de julho a junho do ano seguinte) é um instrumento elaborado pelo governo federal que apresenta um conjunto de políticas, programas e recursos para atendimento ao setor agropecuário, em especial recursos para crédito rural. Os Planos Safra de 2012/2013 a 2019/2020 contaram com orçamentos generosos. O Plano de 2012/2013 foi considerado o “maior da história do país” (MAPA, 2012) à época, e os planos posteriores contaram com curva ascendente na alocação de recursos no orçamento, experimentando estabilidade no montante de 2016 a 2018 e novo crescimento em 2019.

O Plano 2012/2013 contou com um orçamento de R\$ 115,2 bilhões de reais para o crédito rural (MAPA, 2012). Os três Planos Safra seguintes contaram com um aumento médio de 18% ao ano, 2013/2014, R\$ 136 bilhões, 2014/2015, R\$ 156 bilhões, e 2015/2016, R\$ 187,7 bilhões (MAPA, 2013, 2014, 2015). De 2016 a 2019, a alocação de recursos

permaneceu praticamente estável, pois o Plano Safra 2016/2017 apresentou 2% de redução dos recursos para crédito rural. Embora recuperado este percentual no ano seguinte, o Plano Safra 2018/2019 sofreu uma redução de 5% no orçamento total (MAPA, 2016, 2017, 2018). No governo Bolsonaro, o Plano Safra 2019/2020 contou com um aumento de 16% e o Plano 2020/2021 prevê um aumento de 6% no crédito rural (MAPA, 2019, 2020).

Os valores anunciados nos Planos Safra demonstram crescimento desde 2012, sendo que esses tiveram incremento de 93,35%. Os orçamentos e recursos previstos nas políticas e programas quilombolas e indígenas não tiveram o mesmo comportamento. A agenda indígena teve redução de 13,76% do seu orçamento nominal em relação ao montante orçado em 2012. A agenda quilombola também sofreu redução de 94,13% nas ações do Incra. A agenda ambiental, apesar da oscilação, não enfrentou a mesma redução orçamentária que as agendas indígena e quilombola.

### **Implicações da fragilização dos órgãos ambientais, indígenas e quilombolas**

De forma geral, os dados apontam para a redução orçamentária, instabilidade institucional e fragilização dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas para povos indígenas e quilombolas, especialmente aquelas políticas referentes ao reconhecimento e à regularização territorial. Assim como foram fragilizadas ou flexibilizadas as políticas ambientais, cortes de recursos inviabilizaram demarcações de territórios tradicionais, o que intensificou os conflitos e a violência no campo (CPT, 2020).

Embora a violência no campo seja uma questão inerente ao neoextrativismo, percebe-se que a média anual de conflitos por terra aumentou 17,84% a partir de 2016, enquanto o número de expulsões aumentou 16,78% (CPT, 2020). O pico dessas expulsões ocorreu em 2005 e 2007, apresentando abruptas reduções nos anos seguintes. Entre 2008 e 2014, a quantidade de famílias expulsas de suas terras se estabiliza, alcançando uma média anual de 1.302 expulsões. A partir de 2016, o número volta a subir, marcando 1.878 expulsões por ano. Com relação aos conflitos por terra, a média foi de 1.027 conflitos por ano. Embora já se trate de um número bastante elevado, essa média aumentou 17,92% a partir de 2016, alcançando 1.211 casos (CPT, 2020).

De 2018 para 2019, o número de conflitos aumentou em 11%. Do total de 144.742 famílias envolvidas em conflitos por terra nesse ano, 49.750 eram indígenas, ou seja, os indígenas representam uma em cada três famílias afetadas por conflitos fundiários. Portanto, os indígenas representam a categoria mais atingida por conflitos pela terra, seguida pelos posseiros (29.257 famílias) e quilombolas (13.687 famílias) (CPT, 2020).

O relatório “Violência contra os povos indígenas do Brasil” (CIMI, 2020) mostrou que a categoria de violência “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio” saltou de 109 casos, em 2018, para 256 registros em 2019. O relatório conclui que há uma invasão sistemática das terras indígenas em todo o país, incentivada pelo governo federal. Com orçamento escasso e baixa capacidade de execução institucional da Funai, esse quadro tende a se agravar, intensificando as violações de direitos dos povos indígenas (ISA, 2021).

A fragilização da FCP, associada à redução do orçamento do Incra destinado à regularização dos territórios quilombolas, também implicou a escalada de violência contra os povos quilombolas. De acordo com o relatório “Racismo e Violência contra Quilombos no Brasil”, que analisou dados de violência contra povos quilombolas entre 2008 e 2017, o ano de 2016 foi o mais violento para esses povos (FERNANDES *et al.*, 2018).

Entre 2016 e 2017, cresceu em 350% o número de quilombolas assassinados no Brasil, passando de quatro para 18 casos. A maior parte desses assassinatos foi realizada por arma de fogo (68,4%), seguida por uso de faca (13,2%), e ocorreram, principalmente, na Bahia (13 casos), Maranhão (10 casos) e Pará (5 casos) (FERNANDES *et al.*, 2018). A intensificação da violência nesses estados pode ser explicada pela expansão das fronteiras agrícolas recentes (Matopiba e arco do desflorestamento amazônico). Portanto, o incentivo do governo federal à expansão dessas fronteiras, aprofundando o modelo econômico neoextrativista (SVAMPA, 2019), também pode estar associado à escalada da violência contra quilombolas nesses estados.

As implicações da fragilização do ICMBio estão no enfraquecimento da fiscalização ambiental, flexibilização de multas, dentre outras ações de enfraquecimento especialmente implementadas a partir de 2019, já no governo Bolsonaro. A militarização do comando da política ambiental na Amazônia durante a gestão do ministro Ricardo Salles evidencia a diminuição do papel do ICMBio na proteção das Unidades de Conservação. Portanto, embora tenha apresentado menor corte orçamentário que Funai e FCP, o maior impacto na gestão do ICMBio refere-se à sua militarização, com a ocupação dos cargos por policiais.

## Conclusões

O avanço do neoextrativismo no século XXI atinge comunidades indígenas, quilombolas, agricultores familiares, em virtude do seu interesse em terras, territórios e demais bens da natureza. Na dinâmica do Consenso das *Commodities* (SVAMPA, 2019), o espaço para as populações tradicionais é pequeno e a regularização dos seus territórios

frágil. De 2016 até 2019, a diminuição do orçamento público destinado a essas populações do campo e das florestas foi combinada com mudanças institucionais nos órgãos responsáveis pela defesa de direitos, como Funai e Incra, e a flexibilização de normas e regras de controle.

Em 2019, houve o acirramento e aprofundamento do desmonte de políticas, somados aos discursos presidenciais e narrativas negacionistas contra essas populações. Considerada entrave ao desenvolvimento, a paralisação da demarcação e titulação de territórios é agravada por iniciativas legais e administrativas que visam à destinação de terras para atividades predatórias, como mineração em larga escala e a produção de *commodities* agrícolas para exportação.

As políticas ambientais, indigenistas, sociais e de garantia de direitos quilombolas e de outras comunidades do campo são sistematicamente fragilizadas ou mesmo extintas. Os órgãos responsáveis são ameaçados, desmobilizados ou institucionalmente ocupados por gestores que atacam as bandeiras, reivindicações e direitos, tanto dos movimentos sociais como de lideranças e comunidades do campo.

O período neoextrativista brasileiro é marcado pelo aprofundamento dos interesses e da atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional, que buscou facilitar a apropriação de terras públicas, indígenas e quilombolas. Esses ataques tendem a se agravar com a emergência de um cenário de ameaça de desmonte das políticas públicas relacionadas às demandas dos movimentos sociais.

No caso da política indigenista, o cenário é de enfraquecimento da Funai e redirecionamento de suas ações para a agenda ultraextrativista dos territórios indígenas, em uma visão integracionista, que nega os direitos conquistados e as culturas próprias de cada povo. O modelo econômico neoextrativista, com um caráter ultraneoliberal e políticas conservadoras, incentiva a exploração das terras indígenas, especialmente viabilizando-as para a expansão dos monocultivos e para a mineração, justificando os desmontes de políticas, sobretudo as conservacionistas, e a retirada de apoios governamentais aos territórios indígenas e seus povos.

No caso das políticas para comunidades remanescentes de quilombos, embora tenham ocorrido algumas conquistas com o bloqueio da agenda legislativa, é perceptível o cenário de desmonte dessas políticas. A redução da antiga Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) a uma secretaria dentro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em 2019, é um retrocesso institucional sem precedentes. A subordinação do Incra ao Ministério da Agricultura, hegemonizado pela bancada ruralista, é outra mudança institucional que visa esvaziar a missão do órgão.

O esvaziamento dos espaços de participação dessas comunidades na esfera pública, em particular as tentativas de acabar com o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), vem sendo agravado pelos cortes no orçamento público. A diminuição de recursos inviabiliza a atuação dos órgãos responsáveis e desmonta políticas, principalmente as voltadas ao reconhecimento e à instituição de direitos territoriais (reconhecimento e demarcação de território, mas também de garantia dos territórios já demarcados), de igualdade racial e diminuição da desigualdade no Brasil.

Em relação ao ICMBio, a sua subordinação ao Ministério do Meio Ambiente, hegemônico também pela bancada ruralista, impactou negativamente o andamento das ações de conservação ambiental, incluindo as ações executadas contra as populações que vivem em unidades de conservação, diminuindo seus direitos e o acesso a políticas públicas. As áreas desmatadas e os incêndios criminosos tendem a aumentar, em um contexto de diminuição do poder de ação do ICMBio e avanço da área militar no controle da política ambiental, especialmente o uso das Forças Armadas no combate aos crimes ambientais na Amazônia. Além de desvio de função, essa política é cara e ineficaz no combate ao desmatamento, prejudicando o meio ambiente e as populações locais.

Nesse contexto, a luta de povos indígenas e comunidades quilombolas será em defesa dos seus territórios, dos seus direitos já conquistados e pelo direito de existir diante de um acirramento dos conflitos por terras, em consequência do aumento da violência no campo e das crescentes influências da bancada ruralista tanto no Legislativo quanto no comando dos órgãos do Executivo.

## Referências

- ACSELRAD, Henri. O antiambientalismo de resultados. *A Terra é Redonda*, 18 set. 2020. Disponível em: [https://aterraeredonda.com.br/o-antiambientalismo-de-resultados/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=o-antiambientalismo-de-resultados&utm\\_term=2020-09-19](https://aterraeredonda.com.br/o-antiambientalismo-de-resultados/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=o-antiambientalismo-de-resultados&utm_term=2020-09-19). Acesso em: 13 jul. 2021.
- ALESSI, Gil. Exército vai gastar em um mês de ação na Amazônia o orçamento anual do Ibama para fiscalização. *El País*, São Paulo, 26 maio 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-26/exercito-vai-gastar-em-um-mes-de-acao-na-amazonia-o-orcamento-anual-do-ibama-para-fiscalizacao.html>. Acesso em: 15 out. 2020.
- ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro Presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, 2019.
- APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. *Documento final do XV Acampamento Terra Livre*. Brasília, 25 abr. 2019. Disponível em:

- <https://mobilizaconacionalindigena.wordpress.com/2019/04/26/documento-final-do-xv-acampamento-terra-livre/>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufjr.br/index.php/rec/article/view/22050/12252>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 9., São Paulo, 2012. *Anais...* São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- BORGES, André. Sem recursos, Funai deixa de usar mais de R\$ 8 milhões em 2019. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,sem-recursos-funai-deixa-de-usar-mais-de-r-8-milhoes-em-2019,70003171993>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- BORGES, André. Funai e Ibama abrem espaço para produção agrícola entrar em terra indígena. *Terra*, São Paulo, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/funai-e-ibama-abrem-espaco-para-producao-agricola-entrar-em-terra-indigena,1323baeb0f85a3a0a60f8ae7fe50aa7bazfwugik.html>. Acesso em: 23 jul. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967*. Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm). Brasília: Presidência da República, 1967. Acesso em: 8 jun. 2020.
- BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.610, de 11 de março de 1996*. Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, (...). Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?jsessionId=3CD6B10A63656732A011COCC209DB2BA.node?idProposicao=16969](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionId=3CD6B10A63656732A011COCC209DB2BA.node?idProposicao=16969). Acesso em 13 jul. 2021.
- BRASIL. *Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm). Acesso em: 22 jun. 2020.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019*. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9660.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9660.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios... Brasília: Presidência da República, 2019c.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 8 jun 2020.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 191, de 06 de fevereiro de 2020*. Estabelece as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Inbra... Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10252.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10252.htm). Acesso em: 8 jun. 2020.

BRASIL. *Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 22 de fevereiro de 2021*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados ou desenvolvidos no interior de Terras Indígenas cujo empreendedor seja organizações indígenas. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Funai, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-22-de-fevereiro-de-2021-304921201>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRONZE, Giovanna. Março de 2021 tem recorde de desmatamento na Amazônia Legal. *CNN Brasil*, Brasília, 9 abr. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/04/09/marco-de-2021-tem-recorde-de-desmatamento-na-amazonia-legal>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CACHAPUZ, Júlia. Branco, crítico de Zumbi e discípulo de Olavo de Carvalho é nomeado para cuidar dos quilombos. *Fórum*, São Paulo, 15 ago. 2020. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/branco-critico-de-zumbi-e-discipulo-de-olavo-de-carvalho-e-nomeado-para-cuidar-dos-quilombos>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CASTRO, Luís Felipe Perdigão; HERSHAW, Eva; SAUER, Sérgio. Estrangeirização e internacionalização de terras no Brasil: oportunidades para quem? *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 74-102, 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2017v5n2p74>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CARDOSO, Alessandra. *Orçamento para o Meio Ambiente em 2018: pior do que parece*. Brasília: Inesc, 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-para-o-meio-ambiente-em-2018-pior-do-que-parece/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CHIARETTI, Daniela. Demarcações na Agricultura representam conflito de interesses, diz ISA. *Valor econômico*, São Paulo, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/01/02/demarcacoes-na-agricultura-representam-conflito-de-interesses-diz-isa.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CIMI – Conselho Indigenista Missionário. *Relatório Violência contra os povos indígenas do Brasil – Dados de 2019*. Brasília: CIMI, 2020.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. *Conflitos no campo Brasil 2019*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2020.

DELGADO, Guilherme. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. *Reforma Agrária*, São Paulo, número especial, p. 61-68, 2013.

- ÉBOLI, Evandro. Ex-presidentes da Palmeiras repudiam nomeado que nega existir racismo. *Veja*, São Paulo, 28 nov. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/presidentes-da-fundacao-palmares-reagem-a-nomeacao-de-militante-de-direita/>. Acesso em: 30 nov. 2020.
- FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Green grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 2, p. 237-261, 2012.
- FCP – Fundação Cultural Palmeiras. *Estrutura organizacional da Fundação Cultural Palmeiras*. Brasília, 2020. Disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=95](http://www.palmares.gov.br/?page_id=95). Acesso em: 16 jun. 2020.
- FERNANDES, Ana Carolina Araújo *et al.* *Racismo e violência contra quilombos no Brasil*. Brasília: Conaq; Terra de Direitos, 2018.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Land grabbing for agro-extractivism in the second neoliberal phase in Brazil. *Nera*, Presidente Prudente, v. 22, n. 50, p. 208-238, 2019.
- FERRANTE, Lucas; FEARNSTIDE, Philip. Brazil threatens Indigenous lands. *Science*, Washington D.C., v. 368, n. 6490, p. 481-482, 2020.
- FUHRMANN, Leonardo. Milícias e fuzis: as más companhias de Nabhan Garcia, o homem de Bolsonaro para a reforma agrária. *The Intercept Brasil*, 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/02/19/milicias-nabhan-garcia/>. Acesso em: 22 jun. 2020.
- GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (Orgs.). *Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond; IRD, 2012. p. 303–318.
- GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolívia, 2015.
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Orçamento 2018: Funai respira, mas não se recupera*. Brasília: Inesc, 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/orcamento-2018-funai-respira-mas-nao-se-recupera/>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- ISA – Instituto Socioambiental. *O que muda (ou sobra) para os quilombos com a reforma de Bolsonaro?* Brasília: ISA, 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-sobra-para-os-quilombos-com-a-reforma-de-bolsonaro>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- ISA – Instituto Socioambiental. *Placar Socioambiental: os acontecimentos do ano para Terras Indígenas e Unidades de Conservação*. Brasília: ISA, 2021. Disponível em: <https://widgets.socioambiental.org/pt-br/placares>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton; SAUER, Sérgio. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. In: AZEVEDO, José Sergio Gabrielli de; POCHMANN, Marcio (Orgs.). *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 171-189.
- LOIOLA, Catarina. Movimento negro reúne assinaturas contra nomeação de Sérgio Camargo. *Correio Braziliense*, Brasília, 6 jun. 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/12/06/interna-brasil,812189/movimento-negro-reune-assinaturas-contranomeacao-de-sergio-camargo.shtml>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2012/2013*. Brasília: Mapa, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica>

agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2012-2013.pdf/@@download/file/plano-agricola-e-pecuario-2012-2013.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2013/2014*. Brasília: Mapa, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2013-2014.pdf/@@download/file/plano-agricola-e-pecuario-2013-2014.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2014/2015*. Brasília: Mapa, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2014-2015.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016*. Brasília: Mapa, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2015-2016.pdf/@@download/file/plano-agricola-e-pecuario-2015-2016.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2016/2017*. Brasília: Mapa, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-agricola-e-pecuario/arquivos-pap/livropap1617.pdf/@@download/file/livropap1617.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2017/2018*. Brasília: Mapa, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/PAP1718.pdf/@@download/file/pap1718.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2018/2019*. Brasília: Mapa, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/PlanoAgricolaePecurio20182019.pdf/@@download/file/planoagricolaepecurio20182019.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2019/2020: uma só agricultura alimentando o Brasil e o mundo*. Brasília: Mapa, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/plano-safra-2019-2020>. Acesso em: 8 set. 2020.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Safra 2020/2021: o florescer de uma nova colheita*. Brasília: Mapa, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/com-mais-recursos-e-melhores-condicoes-de-financiamento-plano-safra-2020-2021-tera-236-bilhoes/copy\\_of\\_ApresentacaoPlanoSafra202021.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/com-mais-recursos-e-melhores-condicoes-de-financiamento-plano-safra-2020-2021-tera-236-bilhoes/copy_of_ApresentacaoPlanoSafra202021.pdf). Acesso em: 8 set. 2020.

MEHTA, Lyla; VELDWSCH, Gert J.; FRANCO, Jennifer. Introduction to the special issue: water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. *Water Alternatives*, Londres, v. 5, n. 2, p. 193-207, 2012.

MENDES, Lucas; FAGUNDES, Murilo. Bolsonaro autoriza GLO com ação das Forças Armadas na Amazônia. *Poder 360*, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-autoriza-glo-com-acao-das-forcas-armadas-na-amazonia/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa; BOECHAT, Cássio Arruda. A produção do espaço na região do Matopiba: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital

- fictício. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 155-179, 2017. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2017v5n2p155>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- PORTO, Cleia Anice da Mota *et al.* Necropolítica e a pandemia de classe no Brasil: desigualdades e injustiças em tempos de covid-19. In: COSTA, Alexandre Bernardino; CARVALHO, Claudiane Silva (Orgs.). *Desigualdade, crise sanitária e direitos*. São Paulo: Lumen Juris Direito, 2021.
- PYL, Bianca; PENTEADO, Otávio. *Direitos ameaçados*: orçamento do Incra inviabiliza titulação de terras quilombolas. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2017. Disponível em: <http://cpisp.org.br/direitos-ameacados-orcamento-do-incra-inviabiliza-titulacao-de-terras-quilombolas/>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- QUADROS, Vasconcelo. Quem é Nabhan Garcia, o todo-poderoso secretário fundiário de Bolsonaro. *Exame*, São Paulo, 10 nov. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/quem-e-nabhan-garcia-o-todo-poderoso-secretario-fundiario-de-bolsonaro/>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- RAVENA, Monyse. Demarcação de terras indígenas e quilombolas estão em risco no Brasil. *Brasil de Fato*. Editorial. *Brasil de Fato*, Recife, 21 jan. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2019/01/21/editorial-or-demarcacao-de-terras-indigenas-e-quilombolas-estao-em-risco-no-brasil-de>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- SALOMON, Marta. Puxadinho militar com dinheiro da Amazônia. *Piauí*, São Paulo, 5 out. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/388206-2/>. Acesso em: 30 jun. 2021.
- SANTOS, Cleidison da Silva; CARDOSO, Alessandra Lopes; MARTINS, Arlon Francisco Carvalho; MIRANDA, Igor de Sousa. Terras quilombolas: um abismo entre os certificados e os títulos. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, São Paulo, ano 4, ed. 7, v. 11, p. 121-147, 2019.
- SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- SASSINE, Vinicius. No auge da animosidade com Venezuela, Exército fez simulação de guerra sem precedentes na Amazônia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 out. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/no-auge-da-animosidade-com-venezuela-exercito-fez-simulacao-de-guerra-sem-precedentes-na-amazonia-24690839>. Acesso em: 15 out. 2020.
- SAUER, Sérgio; BALESTRO, Moisés V.; SCHNEIDER, Sergio. The ambiguous stance of Brazil as a regional power: piloting a course between commodity-based surpluses and national development. *Globalizations*, v. 15, n. 1, p. 32-55, 2017.
- SAUER, Sérgio; BORRAS JR., Saturnino. ‘Land grabbing’ e ‘Green grabbing’: uma leitura da ‘corrida na produção acadêmica’ sobre a apropriação global de terras. *Revista Campo-Território*, Uberlândia, v. 11, n. 23, p. 6-42, 2016.
- SAUER, Sérgio; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. Land and territory: struggles for land and territorial rights in Brazil. In: DE SCHUTTER, Oliver; RAJAGOPAL, Balakrishnan (Eds.). *Property from below: commodification of land and the counter-movement*. New York: Routledge, 2020. p. 113-130.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. Disputas por terra e direitos no campo. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al* (Orgs.). *O Direito Achado na Rua – volume 10. Introdução crítica ao direito como liberdade*. Brasília: OAB Editora, 2020. p. 693-716.
- SAUER, Sérgio; OLIVEIRA, Karla Rosane Aguiar. Social, economic and ecological implications of the agrarian extractivism and its conflicts in the Brazilian Cerrado. In: MCKAY, Ben M.;

ALONSO-FRADEJAS, Alberto; EZQUERRO-CAÑETE, Arturo (Eds.). *Agrarian Extractivism in Latin America*. New York: Routledge, 2021. p. 64-84.

SCORTECCI, Catarina. Ex-presidente da Funai: “Serraglio não está sendo ministro da Justiça”. *Gazeta do povo*, Curitiba, 5 maio 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/de-brasilia/demitido-presidente-da-funai-critica-serraglio-e-diz-que-bancada-ruralista-assumiu-o-controle-das-questoes-indigenas/>. Acesso em: 15 out. 2020.

SEIBT, Taís. Governo Bolsonaro tem 99 militares comissionados na gestão socioambiental. *Fiquem Sabendo*, 22 out. 2020. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/militares-gestao-socioambiental/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

SVAMPA, Maristela. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante, 2019.

TEIXEIRA, Pedro. Quais os efeitos da nomeação de militares? *Abraji* – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Rio de Janeiro, 22 out. 2020. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/quais-os-efeitos-da-nomeacao-de-militares>. Acesso em: 3 dez. 2020.

WERNECK, Felipe; SORDI, Jaqueline; ARAÚJO, Sueli; ANGELO, Claudio. “Passando a boiada”: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. *Observatório do Clima*, São Paulo, jan. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

## Como citar

SANTOS, Anderlany Aragão dos; MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 669-698, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## **Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas**

DOI: 10.36920/esa-v29n3-8



Adriane Cristina Benedetti<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo teve por objetivo analisar a titulação de territórios quilombolas, em contexto de formulação de políticas de reconhecimento de direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos no Brasil. Buscando uma compreensão mais ampla, a análise enfatiza a problematização da titulação de territórios quilombolas, fazendo-se uso da noção de arena pública, da Sociologia Pragmática, como instrumento para abordar a ação coletiva dos atores. Para tanto, são utilizados dados secundários, obtidos nos órgãos responsáveis por estas políticas e demais fontes disponíveis em meio eletrônico, bem como dados empíricos levantados ao longo de uma pesquisa realizada no Rio Grande do Sul, a qual teve por objeto processos de titulação de territórios quilombolas que foram problematizados. Segue-se a linha argumentativa de que a análise da titulação de territórios quilombolas é indissociável de sua construção como problema social a ser debatido publicamente que, associado a mudanças político-institucionais, teve repercussões sobre a implementação da política.

**Palavras-chave:** política pública; comunidades quilombolas; território.

**Abstract:** (*Between advances and blockages: an analysis of the policy of entitling quilombola territories*). The main purpose of this article is to analyse the entitling of quilombola territories in the context of policy formulation on the recognition of remaining quilombola communities' rights in Brazil. To provide a broader understanding of this process, the article emphasizes the problematization of the entitling of quilombola territories by using the concept of public arena, created by Pragmatic Sociology, as an instrument to analyse actors' collective action. The data collected was obtained from the agencies responsible for these policies and other sources available in electronic media. We also examined the empirical results of research conducted in Rio Grande do Sul, which had as its object the entitling processes of quilombola territories in the area. We argue that the analysis of

<sup>1</sup> Indigenista Especializada da Fundação Nacional do Índio (Funai). Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: adriane.benedetti@gmail.com.

policies related to entitling quilombola territories is inseparable from their construction as a publicly debated social problem. Thus, we conclude they are associated with political-institutional changes which had repercussions on the implementation of the same policies.

**Keywords:** public policy; quilombola communities; territory.

## Introdução

O reconhecimento dos direitos territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos representa uma dívida histórica no Brasil. Na campanha abolicionista, chegaram a ser apresentadas propostas de distribuição de terras como medidas preparatórias ao fim da escravidão, mas que não se efetivaram. Foi necessário transcorrer um século até que o movimento negro<sup>2</sup> conseguisse assegurar os direitos territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos na Constituição Federal de 1988.

Passados mais de trinta anos de sua promulgação, a emissão do título definitivo ainda é uma realidade distante para a maior parte das mais de 3.000 (três) mil comunidades reconhecidas como remanescentes de quilombos no país. Para que a primeira terra de quilombo fosse titulada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), correspondente à Comunidade Boa Vista, em Oriximiná, no Pará, percorreu-se quase uma década do reconhecimento de direitos na Constituição Federal. O ritmo lento na efetivação do direito se reflete em reduzido número de títulos emitidos entre os distintos entes federados. De acordo com os dados atuais, foram emitidos 267 (duzentos e sessenta e sete) títulos entre os governos federal, estaduais e administrações municipais, referentes a 171 (cento e setenta e um) territórios,<sup>3</sup> regularizando uma área de 1.042.794,4895 hectares, onde vivem 17.515 (dezessete mil, quinhentas e quinze) famílias quilombolas (INCRA, 2021a).

As análises efetuadas têm identificado alguns entraves à implementação da política de titulação de territórios quilombolas a cargo do Executivo federal. Entre estes, constam a ampliação das etapas que integram o processo administrativo de titulação, o enquadramento da regularização fundiária dos territórios quilombolas como questão de segurança nacional (BRUSTOLIN, 2009; ANJOS, 2011), os constantes cortes

<sup>2</sup> Por movimento negro entende-se a rede de entidades, ativistas, lideranças, políticos e intelectuais que lutam contra a discriminação racial, na perspectiva de movimento social como rede de atores de Mario Diani (1992).

<sup>3</sup> Cada processo aberto no Incra corresponde a um território quilombola, porém o mesmo território pode ser regularizado mediante vários títulos de terra. Em função disso, neste trabalho foi considerado o número de territórios titulados.

orçamentários impostos ao órgão responsável (CPISP, 2018), a reação contrária à política de titulação de territórios quilombolas e as disputas internas no governo federal (CHASIN, 2009).

Um dos ângulos de análise atribui o baixo desempenho do Estado na efetivação dos direitos territoriais dos quilombolas aos procedimentos administrativos e à estrutura estatal encarregada. Outro ângulo indica que as disputas em curso na sociedade brasileira se refletem na atuação do órgão responsável, bem como nos investimentos realizados (ou não), repercutindo na implementação da política. Seguindo essa indicação, percebe-se que a política de titulação de territórios quilombolas tem sido problematizada por setores políticos, da academia e organizações sociais. À vista disso, levantou-se a indagação sobre como se constituiu uma questão em torno da titulação de territórios quilombolas no país? Como a problematização de um procedimento administrativo do Poder Executivo repercute na implementação da política pública?

Para responder às indagações, lançou-se mão dos aportes da Sociologia Pragmática, como a noção de arena pública, como instrumento analítico para apreender a ação coletiva dos atores e, deste modo, orientar as reflexões. O artigo tem por objetivo analisar a política de titulação de territórios quilombolas, dando-se ênfase à constituição de uma arena pública concernente ao tema, de forma a contemplar suas dimensões processuais e as repercussões na implementação da política pública. Segue-se a linha argumentativa de que a análise da titulação de territórios quilombolas é indissociável de sua construção como problema social a ser debatido publicamente, visto que, associado a mudanças político-institucionais, teve efeitos sobre a implementação da política pública.

Embora a política de titulação de territórios quilombolas compreenda distintos entes federados, a análise focaliza a atuação do Executivo federal. Deste modo, são utilizados dados obtidos nos órgãos encarregados, tanto os disponibilizados de forma aberta quanto via Lei de Acesso à Informação (LAI), por meio da Fala. BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do governo federal, os quais permitiram traçar o quadro atual da titulação de territórios quilombolas. Em complementaridade, foi efetuada pesquisa documental em acervos, canais midiáticos e demais fontes disponíveis em meio eletrônico, assim como entrevistas com agentes envolvidos na implementação dessa política através de aplicativos de comunicação, dado o atual contexto pandêmico.

Para descrever a constituição de arena pública, direciona-se o olhar ao Rio Grande do Sul, onde instaurou-se intenso debate a respeito da titulação de territórios

quilombolas. Faz-se uso dos dados empíricos de uma investigação que elencou, sob a metodologia de “casos exemplares”,<sup>4</sup> processos de titulação de territórios quilombolas no estado que foram problematizados, motivo pelo qual são mobilizados ao longo do texto para ilustrar as reflexões. Seguindo os passos sugeridos por Daniel Cefai (2009) na descrição da gênese da arena pública, essa investigação aliou pesquisa documental, contemplando o levantamento de dados secundários, com o método etnográfico e entrevistas, tendo sido realizada entre os anos de 2016 e 2018 para dar suporte à elaboração de tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O artigo está dividido em quatro seções, além desta parte introdutória e das considerações finais. Inicialmente, aborda-se a formulação da política de titulação de territórios quilombolas, seguido dos resultados alcançados, em que se procura identificar os principais aspectos que têm sido problematizados. Na sequência, descreve-se a construção de uma questão referente à política de titulação de territórios quilombolas e, a partir de tal procedimento, são analisadas as repercussões sobre a implementação da política pública, buscando uma compreensão mais ampla.

## **A política de titulação de territórios quilombolas**

Em que pese a sua dimensão histórica, a inserção da questão quilombola na agenda pública é relativamente recente no Brasil, tendo por marco a Constituição Federal de 1988. A articulação do movimento negro com parlamentares levou à inserção do artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que reconhece os direitos territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos e atribui ao Estado o dever de emitir os respectivos títulos de propriedade definitivos (BRASIL, 1988).

O artigo retomou o uso do termo quilombo, porém com significado distinto do atribuído no período colonial, em que representava uma ameaça à ordem. No texto constitucional, são concedidos direitos aos remanescentes das comunidades dos quilombos, tendo suscitado debates que se estenderam tanto ao plano conceitual quanto ao normativo (LEITE, 2000).

---

<sup>4</sup> Os processos de titulação de Mormaça, Morro Alto, Palmas e Rincão dos Negros constituíram os “casos exemplares” usados na pesquisa. Essa metodologia se distingue do estudo de caso por não selecionar uma determinada situação para analisá-la isolada e profundamente, mas contemplar diferentes situações que possam fornecer elementos “bons para pensar”, e sua escolha foi inspirada no trabalho do sociólogo mexicano José Manuel Arce (1999) que deu origem ao livro *Vida de barro duro: cultura popular juvenil e grafite*.

No plano conceitual, o uso do termo remanescentes provocou um impasse que, associado ao referencial histórico do Quilombo de Palmares, desafiou intelectuais e militantes na busca por uma definição. Entre os desafios constava romper com a visão de quilombo presa ao passado colonial, a qual remete à fuga e ao isolamento, tendo na resposta do Conselho Ultramarino ao rei de Portugal, em 1740, uma de suas principais referências. Pesquisas realizadas apontavam que as comunidades demandantes da aplicação do artigo constitucional não necessariamente tinham origem em fugas, ou mesmo viveram em isolamento, havendo situações de acamponesamento de escravos, relacionado ao declínio do sistema de monocultura agroexportadora (ALMEIDA, 2011). No plano normativo, as discussões giraram em torno de questões jurídicas e legislativas, levando em conta a necessidade de definir a categoria jurídica geradora de direitos sobre o território, e da aplicabilidade do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

Para dar embasamento científico à categoria jurídica instaurada pela carta constitucional, a academia foi chamada a contribuir no debate, para o qual foi criado um Grupo de Trabalho (GT) sobre Terra de Quilombos<sup>5</sup> envolvendo Ministério Público Federal (MPF) e Associação Brasileira de Antropologia (ABA). As discussões travadas no âmbito do GT buscaram tecer uma postura crítica à visão estática de quilombo, tendo em vista não corresponder, na atualidade, a resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica (LEITE, 2000; O'DWYER, 2002) e a ressignificação do termo.

Desta forma, mesmo que o termo quilombo acione um conteúdo histórico (O'DWYER, 2002), sua significação encontra lugar no tempo presente, abrangendo uma diversidade de situações sociais (ALMEIDA, 2011), como compra de terras, doações em testamento e recompensa por serviços prestados, entre outras, as quais transcendem à fuga e ao isolamento de grupos negros. Isso abre a possibilidade de pensar os remanescentes das comunidades dos quilombos como formas de organização social existentes na contemporaneidade.

Seguindo a Constituição Federal, alguns estados incluíram a regularização fundiária de territórios quilombolas nas próprias constituições, a exemplo do Pará, do Maranhão, da Bahia e do Mato Grosso, enquanto houve atuação direta de governos estaduais mesmo sem estar prevista em sua lei maior, como no caso de São Paulo. A

---

<sup>5</sup> O Grupo de Trabalho (GT) sobre Terra de Quilombos foi criado em 1994 e, no ano seguinte, foi publicado o primeiro Caderno da ABA sobre o tema, com textos de antropólogos que desenvolviam pesquisas em comunidades negras rurais em diferentes regiões do país (O'DWYER, 2002).

atuação dos governos estaduais<sup>6</sup> se deu por meio de seus respectivos órgãos encarregados, como o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), o Instituto de Terras da Bahia (Iterba) e a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), além do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp).

Na esfera federal, a Fundação Cultural Palmares emitiu a Portaria n° 25, de 15 de agosto de 1995, e o Incra a Portaria n° 307, de 22 de novembro do mesmo ano, discernindo-se a identificação e a titulação dos territórios quilombolas. A edição da Medida Provisória n° 1911-11, de 25 de novembro de 1999, redefiniu as atribuições dos ministérios, em que o Ministério da Cultura delegou competência à Fundação Cultural Palmares para normatizar e implementar o dispositivo constitucional (MÜLLER, 2006). Estas iniciativas convergiram na emissão do Decreto n° 3.912, de 10 de setembro de 2001, atrelando o reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombos à comprovação de que: i) estivessem ocupadas por quilombos em 1888; e ii) estivessem ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2001), data de promulgação da Constituição.

Os dados disponíveis informam que cerca de 30 (trinta) comunidades quilombolas tiveram suas terras tituladas pela Fundação Cultural Palmares no início dos anos 2000 (FCP, 2018), mas sem haver desapropriação das áreas, motivo pelo qual, em alguns casos, o Incra acabou abrindo novo processo de titulação em face da ocorrência de conflitos. Pela localização em terras públicas estaduais, houve situações de titulação de territórios conjunta entre a Fundação Cultural Palmares e os órgãos estaduais responsáveis pela política fundiária, compreendendo uma área total de 21.990,6882 hectares (INCRA, 2021a).

Com a mudança política na esfera federal, foi instituído um Grupo de Trabalho interministerial no início de 2003, envolvendo lideranças quilombolas e organizações do movimento negro, para rever a regulamentação do artigo constitucional. Como resultado, foi assinado o Decreto n° 4.887, em 20 de novembro daquele ano, regulamentando o processo de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, que assumiu viés de política de reparação histórica. O novo Decreto estabeleceu a definição normativa dos remanescentes das comunidades de quilombos e o critério de autoatribuição para fins de sua identificação:

---

<sup>6</sup> Levando em consideração que este artigo focaliza o Executivo federal, propõe-se a atuação dos governos estaduais na regularização de territórios quilombolas como sugestão para novos estudos.

(...)

Art. 2º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º. Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

(...) (BRASIL, 2003)

A definição dos remanescentes das comunidades de quilombos como grupos étnico-raciais, a partir do critério da autoatribuição, afastou a necessidade de comprovação temporal, estabelecida na regulamentação anterior. Essa definição teve por referencial o conceito de grupos étnicos de Fredrik Barth [1969]/(2000) como forma de organização social que, neste caso, o estabelecimento de sua fronteira se dá por critérios de pertencimento definidos pelo próprio grupo. Isso significa que não compete a um agente externo à comunidade definir o que ela é e por quem é composta, a partir de um esquema classificatório, mas levar em conta a identidade construída pela comunidade ao longo de sua trajetória e da relação com outros grupos, o que se alinha à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Regulamentando o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, o Decreto nº 4.887/2003 definiu as atribuições da Fundação Cultural Palmares e do Inca. Assim, coube à Fundação Cultural Palmares o reconhecimento dos remanescentes das comunidades dos quilombos, ao passo que o processo de identificação, delimitação, regularização e titulação dos territórios compete ao Inca. O Decreto também estabeleceu a elaboração de um plano de etnodesenvolvimento para essas comunidades.<sup>7</sup>

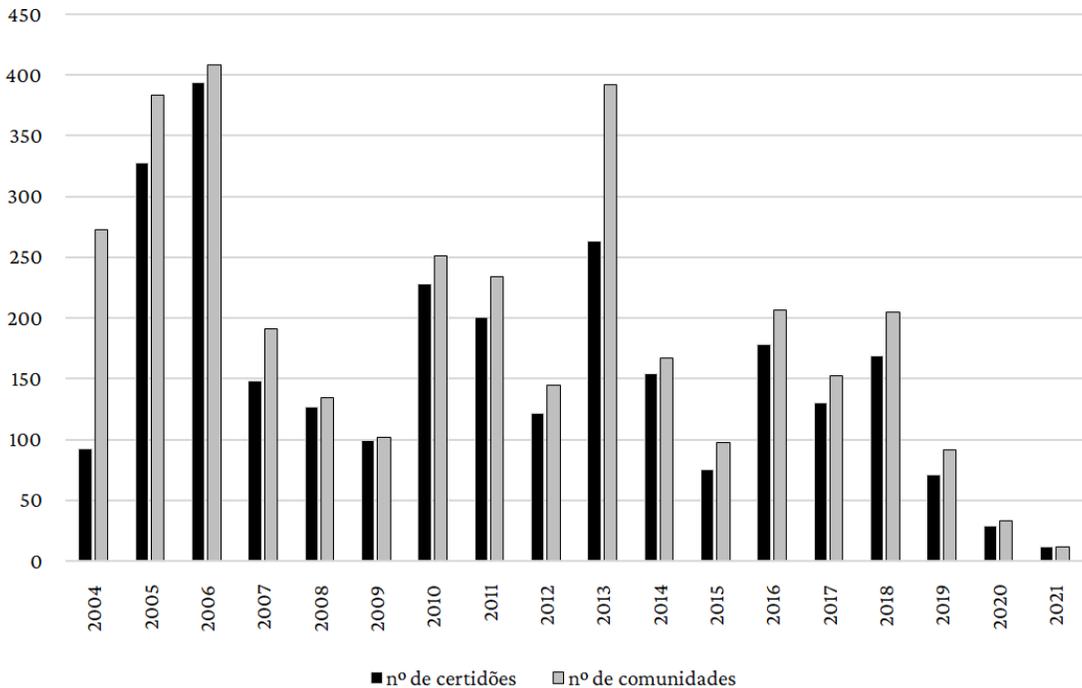
Deste modo, a primeira iniciativa para a abertura do processo de titulação como terra de quilombo corresponde ao reconhecimento da autoatribuição identitária de comunidade quilombola perante a Fundação Cultural Palmares. Até o ano de 2021, foram expedidas 2.811 (duas mil, oitocentas e onze) certidões de remanescentes das comunidades de quilombos, contemplando 3.471 (três mil, quatrocentas e setenta e uma) comunidades<sup>8</sup> no país (FCP, 2021). Tendo por referência a data de publicação

<sup>7</sup> Relacionado ao Decreto nº 4.887/2003, foi lançado o Programa Brasil Quilombola em março de 2004 e, com a Agenda Social Quilombola, buscou integrar ações de diferentes ministérios no acesso ao território, infraestrutura, inclusão social e produtiva, entre outras medidas.

<sup>8</sup> A diferença de números é pelo fato de uma mesma certidão poder abranger mais de uma comunidade.

da Portaria de reconhecimento no *Diário Oficial da União* (DOU), foi elaborado o Gráfico 1.

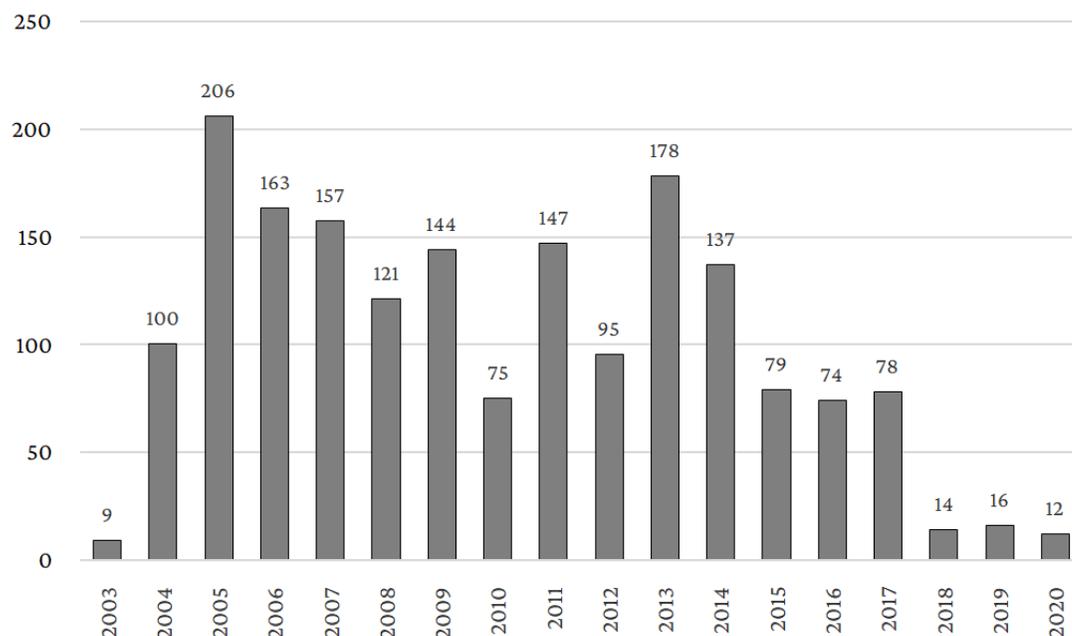
**Gráfico 1** – Certificação de Comunidades Quilombolas no Brasil entre 2004 e 2021



**Fonte:** Fundação Cultural Palmares (2021).

O Gráfico 1 permite visualizar a evolução na certificação de comunidades quilombolas ao longo do tempo. Pode-se perceber que os primeiros anos após a assinatura do Decreto nº 4.887/2003 correspondem ao período de maior intensidade na certificação de comunidades quilombolas no país, com outro momento de ápice no ano de 2013, seguindo tendência acentuada de queda a partir de 2019.

Por sua vez, foram abertos 1.805 (mil, oitocentos e cinco) processos de titulação de territórios quilombolas nas superintendências regionais do Inca, evidenciando a amplitude que essa política ganhou no país. O Gráfico 2 apresenta a evolução na abertura dos processos de titulação de territórios quilombolas no período entre 2003 e 2020.

**Gráfico 2** – Número de processos de titulação de territórios abertos entre 2003 e 2020

**Fonte:** Incra (2021a).

No Gráfico 2, percebe-se que 9 (nove) comunidades quilombolas demandaram abertura de processo de titulação de seus territórios logo após a assinatura do Decreto nº 4.887, no ano de 2003. Pode-se verificar que nos anos seguintes houve significativo número de solicitações de abertura de processos de titulação, com pico no ano de 2005, seguido de outro momento de ápice em 2013, com queda acentuada após 2017, antecipando-se à tendência da certificação de comunidades remanescentes dos quilombos.

No quadro nacional, o Nordeste concentra 56,6% das solicitações, correspondente a 1.022 (mil e vinte e dois) processos abertos, seguido do Sudeste, com 349 (trezentos e quarenta e nove) processos, enquanto a região Sul detinha 162 processos, o Norte 143 (cento e quarenta e três) e o Centro-Oeste 129 (cento e vinte e nove) processos. Entre os estados, o Maranhão e a Bahia se destacam com, respectivamente, 377 (trezentos e setenta e sete) e 293 (duzentos e noventa e três) processos abertos.

Existe uma diversidade de situações relativas à formação das comunidades remanescentes de quilombos no país e redes de relações entre antigos senhores, cativos e libertos que vem sendo retratada nas pesquisas acadêmicas.<sup>9</sup> Importa aqui registrar a

<sup>9</sup> Uma amostra dessa diversidade é retratada na Coleção Terras de Quilombos. Fruto da parceria entre o Incra, o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a

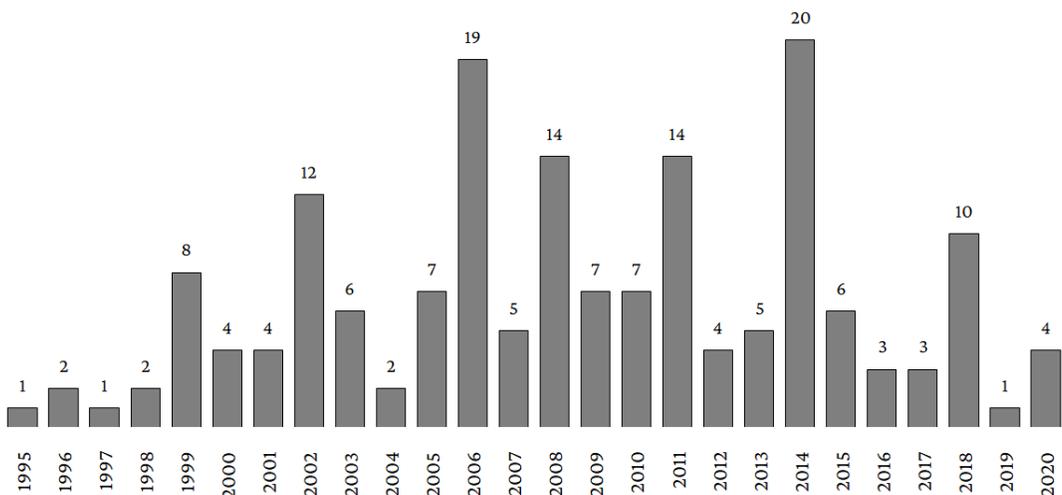
emergência de uma potente demanda por regularização fundiária a partir do Decreto n° 4.887/2003, passando a pressionar o Inbra por ações que vão além da reforma agrária, cujos resultados alcançados serão apresentados na seção seguinte.

## Os resultados alcançados

A emergência de uma potente demanda por ações de regularização de territórios quilombolas promoveu diversificação no público demandante das ações do Inbra, assim como no escopo de sua atuação. Cíndia Brustolin (2009) aponta que, embora fosse considerada uma atribuição nova, a titulação de territórios quilombolas foi incorporada na estrutura já existente, integrando a Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, responsável pelo cadastro, regularização fundiária e cartografia. Da histórica missão de reforma agrária, o Inbra passou a atuar na titulação de territórios quilombolas, incorporando antropólogos no quadro funcional para a condução desses processos.

Após quase vinte anos de assinatura do Decreto n° 4.887/2003, apenas 171 (cento e setenta e um) territórios quilombolas obtiveram titulação, regularizando uma área de 1.042.794,4895 hectares, o que corresponde a 0,11 % do território nacional e contempla 17.515 (dezesete mil, quinhentas e quinze) famílias (INCRA, 2021a).

### Gráfico 3 – Territórios quilombolas titulados no país entre 1995 e 2020



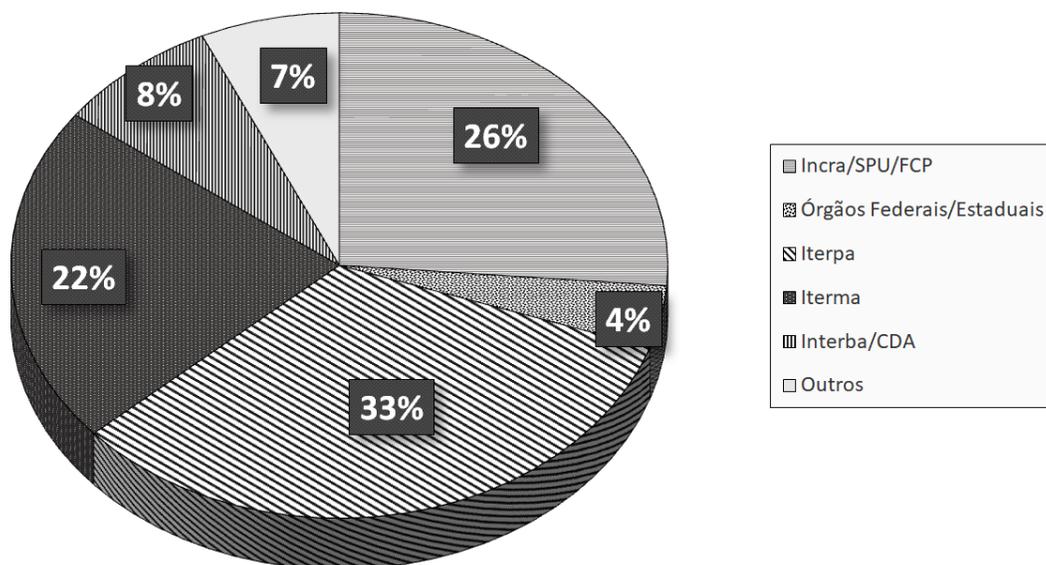
Fonte: Inbra (2021a).

coleção traz a sistematização das informações contidas nos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID), estando disponível em: <https://antigo.inbra.gov.br/pt/memoria-quilombola>. Acesso em: 28 maio 2021.

No Gráfico 3 pode-se verificar que o primeiro título foi emitido para a comunidade Boa Vista, no estado do Pará. Além desse, outros 5 (cinco) títulos foram outorgados pelo Inbra no âmbito da Portaria nº 307/1995. Entre o final dos anos 1990 e a assinatura do Decreto nº 4.887/2003, a titulação esteve a cargo da Fundação Cultural Palmares e dos governos estaduais, tendo contemplado pequeno número de territórios. O momento de maior intensidade ocorreu entre os anos de 2006 e 2014, após a assinatura desse Decreto e contando com atuação dos órgãos estaduais, apresentando tendência de queda após esse último ano.

Deve-se mencionar que os distintos entes federados se alternaram na titulação de territórios quilombolas. Por meio de seus respectivos institutos de terras, houve atuação de governos estaduais, assim como de administrações municipais, como é apresentado no Gráfico 4.

**Gráfico 4** – Distribuição da titulação das terras de quilombo entre os distintos órgãos



Fonte: Inbra/DFQ (2021a).

No Gráfico 4 é possível verificar que os governos estaduais foram responsáveis por cerca de 3/4 dos territórios titulados, compreendendo uma área de 816.185,8772 hectares. Entre esses, destacam-se o Iterpa e o Iterma, os quais efetuaram a titulação de, respectivamente, 58 (cinquenta e oito) e 38 (trinta e oito) territórios quilombolas. Já os órgãos federais, correspondentes ao Inbra, Fundação Cultural Palmares e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), foram responsáveis pela titulação de 42 (quarenta e dois)

territórios, abarcando 204.615,6310 hectares. Por sua vez, 7 (sete) territórios foram titulados conjuntamente entre órgãos federais e estaduais, enquanto a titulação de um território ficou a cargo da Prefeitura Municipal de Santarém, no estado do Pará (INCRA, 2021a).

Ao se comparar o número de territórios titulados perante os processos abertos, percebe-se que a emissão do documento definitivo equivale a cerca de 10% dos casos. Buscando explicações para o baixo desempenho do Estado na efetivação dos direitos territoriais dos quilombolas, focaliza-se o estado do Rio Grande do Sul, em que foram abertos 105 (cento e cinco) processos de titulação de territórios quilombolas na Superintendência Regional do Incra até o ano de 2020. Desses processos, cerca de 2/3 ainda se encontravam na fase inicial, com poucas ações além do recebimento do número de protocolo por parte do Incra/RS. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos processos de titulação de territórios quilombolas entre as etapas.

**Tabela 1** – Quadro da titulação de territórios quilombolas no estado do Rio Grande do Sul

	Etapa	Nº de Processos
1	Fase Inicial	68
2	Elaboração do RTID	16
3	Contestação (análise e julgamento de recursos ao RTID)	7
4	Portaria de Reconhecimento	4
5	Decretação	3
6	Desintrusão	2
7	Titulação	5
	<b>Total</b>	<b>105</b>

**Fonte:** Incra (2021a).

Segundo a Tabela 1, 16 (dezesesseis) processos contavam com RTID elaborado, ou em andamento, e em outros 7 (sete) a etapa correspondia à contestação ao RTID. Por sua vez, em 4 (quatro) processos foi emitida Portaria de reconhecimento do território, ao passo que em outros 3 (três) houve assinatura do Decreto de área de interesse social e 2 (dois) se encontravam na etapa de Desintrusão. Até aquele momento, apenas 4 (quatro) comunidades dispunham do documento definitivo das terras: Família Silva, em Porto Alegre; Chácara das Rosas, em Canoas; Casca, em Mostardas; Rincão dos Martimianos, em Restinga Seca; enquanto a comunidade de Rincão dos Caixões, em Jacuizinho, contava com Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), encontrando-se na etapa final de titulação.

Das quatro comunidades tituladas, apenas uma obteve a documentação integral do território e, nas demais, a titulação foi parcial em virtude de ações judiciais. Foram movidas ações contra os processos das comunidades de Limoeiro, no município de Palmares do Sul, e Palmas, em Bagé, questionando o reconhecimento como quilombola e, na comunidade de Cambará, em Cachoeira do Sul, a questão se referia ao marco temporal. Em outras situações, as ações judiciais questionavam o valor da indenização, como no caso da comunidade Família Silva, na capital, enquanto a comunidade de Casca, em Mostardas, ainda aguarda a decisão judicial sobre parte de seu território. Por seu turno, a ação movida contra o processo da comunidade de São Miguel, em Restinga Seca, suspendeu a Portaria de reconhecimento do território, apesar de já ter sido emitido o Decreto, que corresponde à etapa posterior.

De acordo com os técnicos do Incra/RS, em qualquer etapa do processo de titulação podem ocorrer ações judiciais, sendo mais comum após a publicação do RTID, visto dar publicidade ao território reivindicado pela comunidade, ou quando não couberem mais recursos no âmbito administrativo. A instauração de ações judiciais evidencia que, ao dar entrada no processo de titulação de seu território no Incra, a comunidade quilombola pode entrar em disputa com atores que portam maior capital social, político e econômico.

A ocorrência de conflitos é outro fator que interfere no andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas, podendo estar associado a tentativas de interferência externa. Em algumas situações, o conflito assumiu a forma de ação confrontacional ao Estado, como nas comunidades de Palmas, no município de Bagé, e de Rincão dos Negros, em Rio Pardo, em que fazendeiros tentaram impedir a atuação dos técnicos do Incra/RS quando esses efetuavam o levantamento fundiário.<sup>10</sup> Em ambos os casos houve intencionalidade dos fazendeiros na instauração do conflito, fazendo-se necessária a intervenção do MPF e da Polícia Federal, entre outros órgãos, para garantir a continuidade dos trabalhos.

Em outras situações, o conflito ganhou expressão na forma de eventos contrários à titulação de territórios quilombolas. No município de Sertão foi realizada a conferência “Nossa História, Nossos Direitos, Queremos Continuar Produzindo e Vivendo Aqui”, no ano de 2006. Esse evento resultou em um abaixo-assinado contra o processo de titulação das terras da comunidade de Mormaça, endossado por entidades como a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores, entre outras, o qual foi direcionado ao Incra e demais instituições.<sup>11</sup> Por sua vez, foram realizadas mobilizações contrárias à

<sup>10</sup> Foi veiculada matéria no site do Observatório Quilombola (2010) sobre o conflito em Palmas, enquanto o conflito em Rincão dos Negros tornou-se notícia em jornal estadual (POLÍCIA..., 2012).

<sup>11</sup> Conforme documentos que constam no processo de titulação do território de Mormaça (INCRA, 2017).

titulação do território da comunidade de Morro Alto, no litoral do estado, em 2013, como o bloqueio de uma importante rodovia. Essa mobilização ocorreu de forma simultânea a ações contrárias à demarcação de terras indígenas, articuladas nacionalmente<sup>12</sup> pela chamada Bancada Ruralista.<sup>13</sup>

Importa aqui registrar a disputa territorial envolvendo comunidades quilombolas, em que a ocorrência de conflitos foi um dos elementos acionados na construção de uma questão em torno da titulação de territórios quilombolas. Em que pese o caráter de política reparatória, a titulação de territórios quilombolas passou a ser intensamente problematizada, o que teve repercussões na implementação da própria política, conforme será abordado nas seções seguintes.

### A construção social de um problema público

As ações de contestação ao Decreto nº 4.887/2003 tiveram início logo após a sua assinatura. Uma dessas ações se deu no âmbito jurídico, questionando o procedimento desapropriatório previsto nessa norma e o critério da autoatribuição, entre outros aspectos. Instaurou-se uma disputa em torno da interpretação de dispositivos legais, dando publicidade a um debate que, até então, estava restrito ao espaço acadêmico e institucional de formulação da política pública.

Essa problematização faz pensar em como um ato administrativo do Poder Executivo se torna assunto de amplo debate público, envolvendo setores políticos, do Judiciário e organizações sociais? Na literatura, a emergência de questões na agenda pública é atribuída mais à dinâmica política do que aos atributos dos temas em pauta (FUKS, 2000). Isso converge à ideia de construção social do problema público,<sup>14</sup> o que pode se dar na disputa pela leitura de realidade, da qual os atos de publicização de conflitos fazem parte, envolvendo agência, intencionalidade e atribuição de sentidos.

Lançando mão da noção de arena pública, Daniel Cefai (2011) a define como um palco no qual os atores se encontram para resolver situações problemáticas, com conotação de *locus* de embate e de encenação, mas que permite apreender o jogo de forças e de interesses. O autor sugere adotar uma controvérsia ou situação que perturba

---

<sup>12</sup> Segundo reportagem do *Jornal Correio do Povo*, foram realizadas mobilizações no Pará, Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul. Nesse último estado, as ações se concentraram em torno da Terra Indígena de Mato Preto e da comunidade quilombola de Morro Alto, sendo estimada a participação de 4.000 (quatro mil) pessoas, entre agricultores, lideranças locais, políticos e entidades de representação rural (AGRICULTORES..., 2013).

<sup>13</sup> A Bancada Ruralista corresponde a um grupo informal de parlamentares vinculados a diferentes partidos, mas que convergem em termos de posicionamentos e de votos em temas relacionados à propriedade e ao uso da terra, como nas recentes definições sobre o Código Florestal (RIBEIRO, 2014).

<sup>14</sup> Mario Fuks (1998) fez uso da noção de arena pública no estudo da ascensão do meio ambiente a tema público no Rio de Janeiro. Apesar de ele utilizar a perspectiva construcionista na abordagem de conflitos ambientais, sua proposição com relação à construção social dos problemas públicos pode ser estendida para outras temáticas.

a ordem como ponto de partida da análise. Por esse ângulo, percebe-se que o Decreto nº 4.887/2003 passou a ser intensamente problematizado, seja por setores políticos, da academia, bem como por organizações sociais. Um dos elementos introduzidos pela norma corresponde ao procedimento desapropriatório, quando incidir título de domínio de particulares sobre o território quilombola.<sup>15</sup> Esse procedimento está previsto na etapa de Desintrusão, levando à anulação de títulos de domínio e à remoção de ocupantes não quilombolas para restituir à comunidade quilombola áreas perdidas ao longo do tempo.

Outro aspecto a ser considerado na análise diz respeito à configuração temporal da arena pública. Mario Fuks (2000) propõe adotar o momento no qual um determinado assunto se torna alvo das atenções como ponto de partida temporal da análise, o que leva a identificar as primeiras ações contestatórias ao Decreto nº 4.887/2003. Em 2004, o Partido da Frente Liberal, atual Democratas, instaurou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) na qual questionava: i) a regulamentação de dispositivo constitucional via Decreto; ii) a ampliação indevida de conteúdo do artigo constitucional; iii) a instauração de uma modalidade de desapropriação de terras não prevista na Constituição Federal; e iv) o estabelecimento do critério de autoatribuição para fins de reconhecimento como remanescente das comunidades de quilombos (BRASIL, 2004).

A ADI nº 3239-9 contestou uma norma legal vigente, o que poderia levar à suspensão da atual política de reconhecimento dos direitos territoriais dos quilombolas, retornando ao estabelecido na regulamentação anterior. A ação despertou várias manifestações, cujo debate envolveu setores políticos, da academia e organizações sociais em uma batalha jurídica que durou 14 (quatorze) anos e teve desfecho em fevereiro de 2018, quando o STF a julgou improcedente. Por conseguinte, os questionamentos da ADI nº 3239-9 se refletiram nas Instruções Normativas (INs) que disciplinam os procedimentos administrativos de titulação pelo Incra (SALAINI; FERNANDES, 2019).

Nessa batalha jurídica, entidades como a ABA assumiram a defesa do Decreto nº 4.887/2003. Nos anos 1990, a entidade foi convidada pelo MPF para dar seu parecer em situações identificadas em pesquisas, ocasião na qual foi criado o GT sobre Terra de Quilombos (O'DWYER, 2002). As discussões travadas no âmbito do GT buscaram desconstruir a visão estática de quilombo, rompendo com a ideia de isolamento desses grupos e ressaltando seu caráter dinâmico, relacional e contemporâneo (LEITE, 2000). A

---

<sup>15</sup> O artigo 17 do Decreto nº 4.887/2003 estabelece a titulação coletiva do território, de forma pró-indivisa e com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (BRASIL, 2003). A indenização também é aplicada aos títulos de domínio de quilombolas, obtidos via compra ou processos de usucapião, que serão anulados em prol da titulação coletiva.

ABA tem emitido documentos abordando os novos significados do termo quilombo na literatura, assim como pelos grupos sociais que mobilizavam esse termo.

Por seu turno, os posicionamentos críticos ao Decreto nº 4.887/2003 forneceram elementos à problematização. Entre as críticas, consta a alegação de instaurar uma clivagem na política de reforma agrária para negros e não negros (MARTINS, 2007), ou que corresponderia a uma “nova reforma agrária” (ROSENFELD, 2010). Em que pese a inserção da titulação de territórios quilombolas no II Plano Nacional de Reforma Agrária (BRASIL, 2005), o procedimento desapropriatório previsto no Decreto não advém do descumprimento da função social da terra, conforme disposto no artigo 184, mas se ampara no artigo 216 da Constituição Federal de 1988, que prevê medidas protetivas ao patrimônio cultural brasileiro.

Sincronicamente, houve projeção de uma série de reportagens sobre comunidades quilombolas na mídia. De um assunto que alude aos livros de História do Brasil, verificou-se deslocamento no enfoque das matérias para um tom crítico à atual política de titulação de territórios quilombolas. Por volta de 2007, as reportagens passaram a levantar suspeitas sobre os procedimentos para aferição da identidade quilombola (BRUSTOLIN, 2009), seja em programas televisivos<sup>16</sup> ou em matérias de jornais (ARRUDA, 2007; SCHAEFER, 2012).

Neste seguimento, a mídia constituiu uma forma de publicização de conflitos, como nos casos de Mormaça, no município de Sertão, Morro Alto, no litoral, Rincão dos Negros, em Rio Pardo, situadas no estado do Rio Grande do Sul que, segundo os relatos, programas de rádio demarcaram posicionamentos contrários à titulação dos territórios dessas comunidades. Já o conflito envolvendo a comunidade de Palmas, em Bagé, chegou a estampar a primeira página de um jornal de circulação regional, no qual os fazendeiros publicaram matérias. A veiculação de matérias contou, ainda, com a criação de um *blog* ilustrado com notícias de jornais sobre o conflito em Morro Alto, audiovisuais, entre outros (COMUNIDADE AGUAPÉS, 2013). Pelos canais midiáticos, que incluem programas radiofônicos, televisivos, jornais impressos e em meio eletrônico, circularam as versões dos acontecimentos, em um esforço de constituição de uma opinião pública contrária à pauta dos quilombolas, convertendo-se em uma espécie de “caixa de ressonância” (CEFAÏ, 2011).

Além da visibilidade no cenário nacional, o ano de 2007 também foi marcado pela apresentação de propostas de mudança em atos normativos, como o projeto de Decreto Legislativo nº 44/2007, visando sustar o Decreto nº 4.887/2003 (CHASIN, 2009), e a

---

<sup>16</sup> Veja-se, por exemplo a matéria: “O Jornal Nacional vai mostrar agora o resultado estarrecedor de uma investigação no Recôncavo Bahiano”, veiculada nacionalmente em 14 de maio de 2007, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_vEcbpMQeAU](https://www.youtube.com/watch?v=_vEcbpMQeAU). Acesso em: 20 maio 2021.

Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 161/2007,<sup>17</sup> que propõe a participação dos parlamentares na titulação de territórios quilombolas. Essa última proposição foi apensada à PEC n° 215/2000, a qual visa submeter a demarcação de terras indígenas ao Congresso Nacional, para tramitação conjunta, evidenciando a disputa em torno da responsabilidade sobre tais políticas. Já no legislativo gaúcho foi apresentado o Projeto de Lei (PL) n° 31/2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015), por deputado estadual que é ex-dirigente sindical. Alegando preocupação com a situação de pequenos proprietários de terra, o Projeto propõe a excepcionalidade de garantia da propriedade para a agricultura familiar ante a demarcação de terras indígenas e a titulação de territórios quilombolas no estado.

No intervalo entre as proposições, foram realizadas várias audiências públicas relativas ao tema, em que o estado do Rio Grande do Sul se tornou palco privilegiado. No ano de 2012 foi instaurada a Comissão Especial para Discutir a Situação das Áreas Indígenas e Quilombolas na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a qual promoveu uma rodada de audiências públicas, contando com a participação de parlamentares, prefeitos municipais, vereadores, lideranças comunitárias, entidades de representação, entre outros, tendo sido produzido um relatório (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

A realização de audiências públicas também demarcou os distintos posicionamentos em relação à titulação de territórios quilombolas por parte dos senadores do estado. De um lado, foi realizada uma audiência pública conjunta pelas Comissões de Agricultura da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, do Senado e da Câmara dos Deputados, em outubro de 2011 (MALLMANN, 2011), contando com a presença da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). De outro lado, a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos do Senado promoveu uma audiência pública na sede da casa legislativa gaúcha, em novembro do mesmo ano, da qual participaram várias lideranças quilombolas do estado. Poucos dias depois, foi convocada nova audiência pública pela mesma Comissão do Senado, desta vez na comunidade de Morro Alto (RS..., 2011). Essa audiência ocorreu no contexto da disputa referente às terras da comunidade, em que fora solicitado o envio do processo de titulação do território à Diretoria de Ordenamento Fundiário do Incra, em Brasília, enquanto os quilombolas reivindicavam o seu retorno à Superintendência Regional no estado.

A movimentação política relacionada aos processos de titulação de territórios quilombolas se estendeu à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) Funai–Incra 2,<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> A PEC n° 161/2007 propôs alterações no inciso III do art. 225 e no § 4° do art. 231 da Constituição Federal, bem como no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2007).

<sup>18</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou fatos relativos à Fundação Nacional do Índio (Funai) e ao Incra. Houve duas fases, sendo a primeira de 2015 a 2016 e, a segunda, entre 2016 e 2017, em que a CPI Funai–Incra 1 foi extinta por decurso de prazo e seus documentos transferidos à CPI Funai–Incra 2 (BRASIL, 2017).

instaurada no Congresso Nacional. As ações da Comissão se voltaram para os órgãos do Executivo encarregados, respectivamente, das políticas indigenista e fundiária, em que o laudo antropológico foi alvo de escrutínio (SALAINI; FERNANDES, 2019), colocando sob suspeita metodologias de trabalho e atacando os responsáveis pela elaboração de tais estudos. Presidida por parlamentar que possui base eleitoral no litoral do Rio Grande do Sul, a CPI Funai–Incrá 2 analisou os casos de Morro Alto e de Rincão dos Negros no tocante à titulação de territórios quilombolas e suas diligências tiveram efeitos no andamento dos processos de titulação de territórios quilombolas.

Desta forma, uma discussão restrita ao espaço acadêmico e institucional da formulação da política pública se irradiou para outras esferas. Nessa trajetória, a mídia, o Judiciário, o Legislativo estadual e federal constituíram frentes de problematização, fazendo com que uma questão transcendesse o âmbito de uma preocupação restrita e situada, ascendendo a problema público. Em seu conjunto, tais fatos interferiram no andamento de processos administrativos de titulação de territórios quilombolas, compondo uma das hipóteses explicativas para se encontrarem na mesma etapa há vários anos, assunto que será retomado na seção seguinte.

## **As repercussões da problematização na implementação da política**

Da abertura do processo de titulação no Incra até a emissão do documento definitivo das terras percorre-se um longo caminho, delineado pela sequência de etapas do processo administrativo. Até o presente momento, apenas 171 (cento e setenta e um) territórios quilombolas alcançaram a titulação, havendo processos que se encontram na mesma etapa há vários anos.<sup>19</sup>

Vimos que, ao longo desse percurso, podem ser instaurados conflitos e ações judiciais que interferem no andamento dos processos administrativos de titulação. Outro fator diz respeito à construção de uma questão relativa à titulação de territórios quilombolas por meio de intenso debate e de ações contestatórias ao Decreto nº 4.887/2003. Em função disso, levanta-se a indagação sobre como a construção de um problema social alusivo à titulação de territórios quilombolas repercute na implementação da política?

Voltando-se para as análises efetuadas, existe tendência em atribuir o baixo desempenho do Executivo federal na efetivação dos direitos territoriais dos quilombolas a aspectos inerentes à estrutura estatal e aos procedimentos administrativos. Ainda que tenham sido realizados concursos, as equipes técnicas nas superintendências regionais

---

<sup>19</sup> Para exemplificar, o processo de Morro Alto foi aberto em 2004, mas ainda se encontra em fase de contestação ao RTID, mesma etapa na qual está o processo de Rincão dos Negros, iniciado no ano seguinte. Já os processos de Mormaça e de Palmas foram abertos em 2005 e contam com Portaria de reconhecimento do território, respectivamente, Portarias nº 531, de 7 de outubro de 2015, e nº 106, de 17 de fevereiro de 2017.

do Incria<sup>20</sup> se mostram insuficientes diante da demanda, além da condução dos processos de titulação requerer uma equipe multidisciplinar. Deve-se acrescentar os efeitos da CPI Funai–Incria 2 sobre o andamento dos processos que, no caso do Rio Grande do Sul, houve recomendação de indiciamento de praticamente toda a equipe encarregada da regularização fundiária de territórios quilombolas e a instauração de uma sindicância interna na Superintendência Regional do Incria para apurar possíveis irregularidades em tais processos.

As entidades que efetuam o monitoramento da política de titulação de territórios quilombolas, como a Comissão Pró-Índio de São Paulo, têm chamado a atenção para a burocratização dos procedimentos administrativos (CPISP, 2018). Em novembro de 2007, a Fundação Cultural Palmares editou a Portaria n° 98 que dificultou a inclusão de comunidades no Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos. Por seu turno, as sucessivas Instruções Normativas emitidas pelo Incria<sup>21</sup> foram acrescentando exigências à elaboração do relatório antropológico, uma das peças técnicas que compõem o RTID, impondo maior rigor no formato.

Além disso, em 2008 foi instituída a consulta a órgãos e entidades, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e seu correspondente na esfera estadual, além do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Quando há conflito de interesse entre o pleito quilombola e tais órgãos, a exemplo da sobreposição de territórios quilombolas com Unidades de Conservação de Proteção Integral, os processos são remetidos à Câmara de Conciliação da Advocacia-Geral da União (AGU), podendo permanecer por longo período.

Na atualidade, a IN n° 57/2009 estabelece as sete etapas do processo administrativo de titulação do território, em que a introdução de exigências tem sido criticada por dificultar o seu andamento (BRUSTOLIN, 2009) e pela hipervalorização de parâmetros objetivos na delimitação dos territórios (SALAINI; FERNANDES, 2019). Em 2017, por exemplo, foi determinada a inclusão da informação sobre as áreas efetivamente ocupadas pelas comunidades nos processos administrativos de regularização. Tais exigências podem ser

---

<sup>20</sup> Sobre o quadro de servidores do Incria, veja a matéria de Vera Batista (BATISTA, 2020).

<sup>21</sup> O Incria emitiu várias Instruções Normativas (INs) disciplinando o procedimento administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de territórios quilombolas. A IN n° 57/2009 estabelece as seguintes etapas: 1) Fase Inicial; 2) Elaboração do RTID; 3) Análise e julgamento de recursos ao RTID; 4) Portaria de Reconhecimento; 5) Decretação; 6) Desintrusão; e 7) Titulação.

reflexo não apenas das ações contestatórias ao Decreto nº 4.887/2003, mas da difusão do medo de que a questão quilombola se tornasse algo incontrollável, atentando contra a coletividade através da ocupação de áreas de segurança nacional e de preservação ambiental. Para alguns autores, a difusão de um “alarde” no tocante à da questão quilombola, associada às exigências normativas do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), sinaliza o enquadramento da regularização fundiária dos territórios quilombolas como tema de segurança nacional (BRUSTOLIN, 2009; ANJOS, 2011).

Associado às etapas, estão os prazos estabelecidos para os procedimentos. Da publicação do RTID, abre-se o prazo de 90 (noventa) dias para apresentação de contestações, estando previstos outros 180 (cento e oitenta) dias para o julgamento pelo Comitê de Decisão Regional (CDR) do Incra, com possibilidade de recursos em até 30 (trinta) dias a partir da notificação. Outro aspecto mencionado corresponde à demora na assinatura dos Decretos de desapropriação pela Presidência da República (CPISP, 2018). Algumas mudanças foram justificadas sob alegação de “dar segurança jurídica” aos processos administrativos de titulação de territórios quilombolas, sobretudo após a instauração da ADI nº 3239-9.

Ressalte-se que a atuação do Incra tem sido objeto de disputa. De um lado, o órgão é pressionado por quilombolas<sup>22</sup> e pelo MPF para dar andamento aos processos de titulação de territórios. Em função da demora não justificada, foram instauradas Ações Cíveis Públicas contra o Incra e a União, cobrando judicialmente a conclusão de processos de titulação de territórios quilombolas, como no caso da comunidade de Mormaça, no norte do Rio Grande do Sul (INCRA, 2017). Tal fato demonstra a necessidade de intervenção do MPF para se obter celeridade nos procedimentos de titulação de territórios quilombolas, como apontado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo em relação aos estados do Maranhão, Minas Gerais e Pará (CPISP, 2018).

De outro lado, o Incra é alvo de ações de “bloqueio” aos procedimentos administrativos de titulação, como a judicialização de processos. Também existem formas de pressão exercidas diretamente por agentes políticos sobre o Incra visando interferir no andamento dos processos, o que configura interseccionalidade entre Poder Legislativo e Executivo. Exemplo disso correspondeu à CPI Funai–Incra 2, que investigou a atuação do órgão e representou uma tentativa de cerceamento de servidores e de pesquisadores, entre outros agentes.

No entanto, a CPI Funai–Incra 2 não constitui uma ação isolada, mas é parte de uma articulação de forças. Em seus estudos, alguns autores têm apontado a reação contrária à

---

<sup>22</sup> Em outubro de 2011 quilombolas de Morro Alto ocuparam a sede do Incra/RS com vistas à pressionar o órgão a dar andamento no processo de titulação das terras da comunidade (GRUPO..., 2011).

política de titulação de territórios quilombolas e as disputas internas no governo federal que repercutem na implementação da política (CHASIN, 2009). Se, de uma parte, estabeleceu-se uma rede<sup>23</sup> de pesquisadores, instituições e organizações do movimento negro, contando com o engajamento de agentes do Estado (BRUSTOLIN, 2009), de outra, formou-se uma potente articulação contrária à política de titulação de territórios quilombolas.

Isso significa que a trajetória de construção de um problema público instaura um horizonte de engajamentos (CEFAÏ, 2009). No que concerne ao Rio Grande do Sul, tem sido apontada a articulação de forças contrárias à política de titulação de territórios quilombolas sob duas estruturas que, apesar de aparentemente independentes, se interceptaram em vários momentos (BENEDETTI, 2020). Uma delas corresponde às entidades de representação rural, capazes de promover a circulação de versões sobre o tema e de encaminhar proposições. A outra é formada por relações políticas que se conectam a detentores de cargos eletivos. Exemplo de interceptação entre essas estruturas corresponde à ocupação de cargos eletivos por ex-dirigentes sindicais, facilitando o encaminhamento de proposições, como verificado na apresentação do PL nº 31/2015 à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Os fatos relatados evidenciam o efeito mobilizador de forças políticas da titulação de territórios, em que determinados atores buscaram se posicionar como porta-vozes na construção de um problema em torno dessa política pública. Em que pese a natureza relacional do poder, ocupar determinada posição, como em decorrência de um cargo eletivo, pode resultar em poder posicional pela maior capacidade de articulação. O conjunto articulado entre atores, posições relativas de poder e ferramentas para exercê-lo configura a estrutura de poder (MARQUES, 2006). Desta forma, ao tomar parte na arena pública os atores sociais portam diferentes estruturas de poder, gerando assimetria no processo de constituição e reconstituição de verdades,<sup>24</sup> em que algumas falas têm maior peso do que outras, podendo levar ao silenciamento de pautas.

No caso do Rio Grande do Sul, agentes políticos buscaram explorar a preocupação de pequenos proprietários de terra diante de processos de titulação de territórios quilombolas. Em razão da política de colonização implementada no passado, os conflitos relacionados à titulação de territórios quilombolas na região Sul envolvem, além de fazendeiros, agricultores familiares, os quais também disputam território com

---

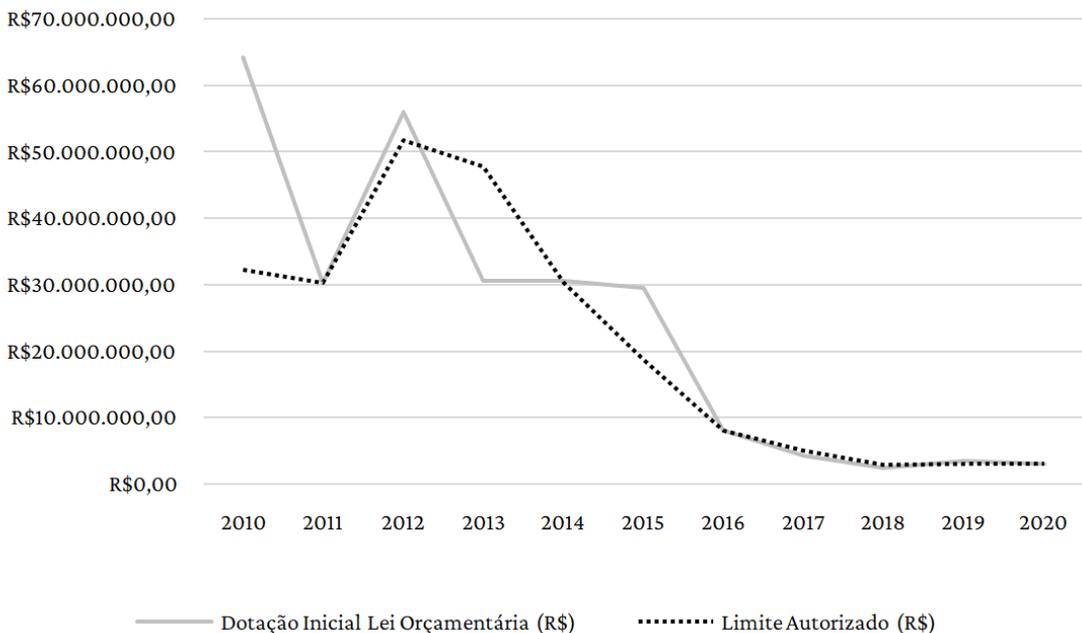
<sup>23</sup> Faz-se uso da noção de rede de Boltanski e Chiapello (2009), como espaço aberto de interconexões, em que a conexão constitui um encontro, momento no qual se forma a identidade dos atores que estão estabelecendo a relação em um mundo conexionalista, tal como se configura na atualidade.

<sup>24</sup> Para Luc Boltanski (2013), constroem-se versões da realidade com as quais lidamos. Ele efetua distinção entre realidade e mundo, em que a construção de realidade envolve regras e formato de provas, fruto de seleção e representação. As implicações dessa oposição são perceptíveis na crítica, se alterando entre a reformista e a radical, e no vigor da realidade, que não constitui uma grandeza estável, mas dependente do contexto histórico.

grupos indígenas (POLICARPO MACHADO *et al.*, 2018). Levando em consideração a grande sensibilidade da agricultura familiar perante a opinião pública, esse contexto cultural influencia a dinâmica de ascensão de questões na arena pública (FUKS, 2000). Em função disso, levanta-se a hipótese de que, no estado, o envolvimento de agricultores familiares nos conflitos potencializou a construção de um problema público relacionado à titulação de territórios quilombolas.

Assim, as disputas em curso na sociedade se refletem na ação do Estado por meio de sucessivos bloqueios a determinadas pautas. Um desses bloqueios corresponde à imposição de cortes orçamentários, reduzindo os recursos disponibilizados para a regularização de territórios quilombolas, tal como alertado por entidades que efetuam o monitoramento da política de titulação de territórios quilombolas (CPISP, 2018). Entre os anos de 2010 e 2020, o orçamento do Incra para a ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas sofreu drástica redução, como pode ser visualizado no Gráfico 5.

**Gráfico 5** – Orçamento para Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas (2010 a 2020)



**Fonte:** Incra (2021b) via Lei de Acesso à Informação (LAI).

O Gráfico 5 apresenta a redução no orçamento do Inbra para a ação de Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, entre os anos de 2010 e 2020, no que se refere à dotação inicial (Lei Orçamentária Anual) e ao limite autorizado. Em uma década, tanto a dotação inicial quanto o limite autorizado sofreram redução de mais de 90%, em que o corte mais intenso ocorreu entre os anos de 2015 e 2016. Pode-se perceber que em 2010 o limite autorizado correspondeu praticamente à metade da dotação inicial, situação idêntica à verificada no ano de 2015.

A imposição de constantes cortes no orçamento do Inbra impacta a capacidade de o órgão movimentar os processos de titulação de territórios quilombolas por restringir a execução de ações. Para exemplificar, em 2018 o órgão publicou 20 (vinte) RTIDs, o que foi reduzido para 9 (nove) e 7 (sete) relatórios nos anos de 2019 e 2020, respectivamente. A movimentação dos processos também é afetada pela redução dos recursos disponibilizados para o pagamento de indenizações das terras de particulares que se encontram sobrepostas ao território quilombola. Neste quesito, a maior redução ocorreu entre os anos de 2015 e 2016, em sequência ao momento de ápice na titulação de territórios quilombolas no país. A diminuição dos recursos para o pagamento de indenizações parece alinhar-se à visão de extrapolação no território reivindicado pelos quilombolas, presente na problematização dessa política pública, o que coincide com a mudança político-institucional verificada nesse último ano.

Quanto às mudanças político-institucionais ocorridas no ano de 2016, o MDA foi extinto e o Inbra lotado no gabinete da Casa Civil. Por sua vez, a reforma ministerial de 2019 extinguiu o Ministério da Cultura, vinculando a Fundação Cultural Palmares ao Ministério da Cidadania, enquanto o Inbra passou a integrar a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). A partir de então, o licenciamento ambiental das terras de quilombos deixou de ser atribuição da Fundação Cultural Palmares, cabendo ao Mapa formular as diretrizes e coordenar as ações de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de territórios quilombolas, pasta sob o comando de ex-parlamentar que possui vínculos com setores da agropecuária de conhecido posicionamento contrário à titulação de territórios quilombolas.

Do que foi exposto, constata-se a orquestração de forças contrárias à titulação de territórios quilombolas, em que disputas territoriais locais foram articuladas a ações contestatórias ao Decreto nº 4.887/2003 e de obstaculização da atuação do Inbra, órgão responsável pela implementação da política na esfera federal. Isso significa que as disputas em curso na sociedade brasileira se refletem na ação do Estado, por meio de sucessivas normatizações e da redução na alocação de recursos para viabilizar a

implementação dessa política. No caso em estudo, a construção da titulação de territórios quilombolas como problema público se refletiu na conjunção de esforços para impor bloqueios sistemáticos à implementação da política pública.

## **Considerações finais**

A emergência de uma potente reivindicação pelo reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas passou a demandar, de forma crescente, a ação regularizatória por parte do Incra. Neste seguimento, a titulação de territórios quilombolas é a enunciação de uma nova legitimidade em termos de acesso a terra (BRUSTOLIN, 2009), na qual o procedimento desapropriatório previsto no Decreto nº 4.887/2003 representou uma inovação no que se refere à política fundiária.

Neste trabalho buscou-se demonstrar os avanços no reconhecimento de direitos dos remanescentes das comunidades dos quilombos no país, como o estabelecimento de um marco regulatório para a titulação de territórios quilombolas. No entanto, essa medida tem gerado intenso debate, em que o uso da noção de arena pública permitiu evidenciar a construção social de um problema em torno da titulação de territórios quilombolas, como as ações contestatórias ao Decreto nº 4.887/2003 e demais fatos que foram relatados ao longo do texto. Embora exista o reconhecimento do direito ao território, em uma perspectiva de reparação histórica, a sua efetivação ainda está distante, haja vista a imposição de bloqueios sistemáticos à implementação da política pública.

Portanto, mais do que a disputa no interior do aparato do Estado, apontada por alguns autores, é o embate que envolve o reconhecimento de direitos de minorias que repercute na implementação da política de titulação de territórios quilombolas. Ou seja, é a disputa instaurada na sociedade brasileira que se reflete na ação do Estado, na forma de sucessivas normatizações e dos investimentos realizados (ou da falta deles). Infere-se que a constituição da titulação de territórios quilombolas como questão de segurança nacional (BRUSTOLIN, 2009; ANJOS, 2011) é uma das faces de sua construção como problema público.

## **Agradecimentos**

A autora agradece aos servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), sobretudo ao antropólogo Roberto Alves de Almeida, pela disponibilização de informações que foram fundamentais para a análise, contudo ressalta que o conteúdo do texto é de sua inteira responsabilidade.

## Referências

- AGRICULTORES fecham rodovias. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 15 jun. 2013, p. 15.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e as novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011. p. 56-88.
- ANJOS, José Carlos Gomes dos. Quilombos e a questão da Segurança Nacional no Brasil. *Identidade!*, São Leopoldo, v, 16, n. 2, p. 164-177, 2011. Disponível em: <http://periodicos.est.edu.br/index.php/identidade/article/view/243>. Acesso em: 3 mai. 2021.
- ARCE, José Manuel Valenzuela. *Vida de barro duro: cultura popular juvenil e grafite*. Tradução de Heloísa Rocha. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1999.
- ARRUDA, Roldão. Quilombolas reivindicam terras que equivalem à área de S. Paulo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 ago. 2007. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quilombolas-reivindicam-terras-que-equivalem-a-area-de-s-paulo,33392>. Acesso em: 20 maio 2021.
- BARTH, Fredrik. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2000.
- BATISTA, Vera. Incra completa 50 anos com 66,6% do orçamento de 2000, um terço dos servidores e ações restritivas. *Correio Braziliense*, Brasília, 9 jul. 2020. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/incra-completa-50-anos-com-666-do-orcamento-de-2000-um-terco-dos-servidores-e-aco-es-restritivas/>. Acesso em: 10 maio. 2021.
- BENEDETTI, Adriane Cristina. “Quando se fala em Terra”: a constituição de arena pública em torno da titulação de territórios quilombolas no Rio Grande do Sul. 2020. 254 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213170>. Acesso em: 20 maio. 2021.
- BOLTANSKI, Luc. Sociologia da Crítica, instituições e o novo modo de dominação gestonária. Tradução de Philippe Dietmann. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 441-463, 2013.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O Novo Espírito do Capitalismo*. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3912.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3912.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm). Acesso em: 12 de maio 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3239/2004. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 25 jun. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028916>. Acesso em: 7 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Edição Especial para o Fórum Social Mundial 2005. Brasília: Nead; Incra; MDA, 2005.
- BRASIL. Câmara dos Deputados do Brasil. *Proposta de Emenda à Constituição – PEC 161/2007*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em:

- <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=368527>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados do Brasil. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Funai-Incra 2*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissoes/comissoes-especiais/CPI/RELAT%C3%93RIO%20CPI%20FUNAI-INCRA%202.pdf>. Acesso em: 3 maio 2017.
- BRUSTOLIN, Cíndia. *Reconhecimento e desconsideração: a regularização fundiária dos territórios quilombolas sob suspeita*. 2009. 277 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/26194>. Acesso em: 2 nov. 2020.
- CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. Tradução de Bruno Cardoso. *Dilemas*, v. 2, n. 4, p. 11-48, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7163>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CEFAÏ, Daniel. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse, em Paris. In: CEFAÏ, Daniel; MELLO, Marco Antonio da Silva; MOTA, Fábio Reis Mota; VEIGA, Felipe Berocan (Orgs.). *Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: Editora da UFF, 2011. p. 67-102.
- CHASIN, Ana Carolina da Matta. 20 anos de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas: um balanço da implementação do direito à terra estabelecido pela Constituição Federal de 1988. *Política Hoje*, v. 18, n. 2, p. 158-183, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3841>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- CPISP – Comissão Pró-Índio de São Paulo. *Desafios para a Titulação de Terras Quilombolas*. 2018. Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/desafios-para-titulacao-das-terras-quilombolas/>. Acesso em: 7 maio 2021.
- COMUNIDADE AGUAPÉS. *Agricultores e moradores promovem “tratoração” na BR-101 em Osório*. Osório, 2013. Disponível em: <http://comunidadeaguapes.blogspot.com/2013/05/agricultores-e-moradores-promovem.html>. Acesso em: 11 dez. 2020.
- DIANI, Mario. The concept of social movement. *The Sociological Review*, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.
- FCP – Fundação Cultural Palmares. *Lista das CRs tituladas pela FCP até o ano de 2003*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2012/07/crsate2003.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.
- FCP – Fundação Cultural Palmares. *Certidões Expedidas às Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs) publicada no DOU de 01/04/2021*. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551). Acesso em: 7 de maio 2021.
- FUKS, Mario. Arenas de ação e debates públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 87-113, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttextepid=S0011-52581998000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextepid=S0011-52581998000100003). Acesso em: 8 mar. 2021.
- FUKS, Mario. Definição de Agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79–94, 2000. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antteriores/bib-49/510-definicao-de-agenda-debate-publico-e-problemas-socais-uma-perspectiva-argumentativa-da-dinamica-do-conflito-social/file>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- GRUPO de quilombolas se acorrenta na sede do Incra em Porto Alegre. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 5 out. 2011. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/grupo-de-quilombolas-se-acorrenta-na-sede-do-incra-em-porto-alegre-1.74134>. Acesso em: 16 out. 2017.

- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Quadro Atual da Política de Regularização de Territórios Quilombolas no Incra*. Arquivo Digital. Brasília, 2021a.
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Pedido de acesso à informação via Fala.BR* – Plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação em <https://falabr.cgu.gov.br/publico>, sob Protocolo 21210.008084/2021-67. 2021b. Acesso em: 18 de jun. 2021.
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Processo Mormaça nº 54220.001784/2005-41 RS-11/RS*. Porto Alegre: Incra, 2017. 1 CD-ROM.
- LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000. Disponível em: [http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol\\_04/N2/Vol\\_iv\\_N2\\_333-354.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_04/N2/Vol_iv_N2_333-354.pdf). Acesso em: 3 dez. 2020.
- MALLMANN, Mariana. Audiência pública debate a demarcação de áreas quilombolas e indígenas. *Agência de Notícias ALRS*, Porto Alegre, 21 out. 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/267438/Default.aspx>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p.15-41, 2006.
- MARTINS, José de Souza. Racialização do Estado e do conflito. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 ago. 2007. Disponível em: <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,racializacao-do-estado-e-do-conflito,37005>. Acesso em: 26 set. 2020.
- MÜLLER, Cíntia Beatriz. *Comunidade remanescente de quilombos de Morro Alto: uma análise etnográfica dos campos de disputa em torno da construção de significado da identidade jurídico-política de “remanescente de quilombo”*. 2006. 285 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10253/000592454.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 out. 2020.
- OBSERVATÓRIO QUILOMBOLA. *Incra denuncia conflito com proprietários rurais na comunidade quilombola das Palmas*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://kn.org.br/oq/2010/04/19/incra-denuncia-conflito-com-proprietarios-rurais-na-comunidade-quilombola-das-palmas/>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- O'DWYER, Eliane Cantarino. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 13-42.
- POLICARPO MACHADO, Ironita et al. *Indígenas, quilombolas e agricultores: história e conflitos agrários no sul do Brasil*. Passo Fundo: Editora da UPF, 2018. Disponível em: [http://editora.upf.br/images/ebook/indigenas\\_quilombolas\\_agricultores\\_PDF.pdf](http://editora.upf.br/images/ebook/indigenas_quilombolas_agricultores_PDF.pdf). Acesso em: 3 mai. 2021.
- POLÍCIA Federal e Incra deflagram operação no Vale do Rio Pardo. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 30 mar. 2012. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/?Noticia=407605>. Acesso em: 16 jan. 2017.
- RIBEIRO, Ivana de Pinho. *Titulação de territórios quilombolas: a reação da Bancada Ruralista*. 2014. 113 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2286867](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2286867). Acesso em: 15 mar. 2020.

- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. *Comissão Especial para discutir a situação das áreas indígenas e quilombolas no RS*. Relatório Final. 2012. Porto Alegre: ALRS, 2012. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/download/ComEspQuilombolas/RF\\_Quilombolas.pdf](http://www.al.rs.gov.br/download/ComEspQuilombolas/RF_Quilombolas.pdf). Acesso em: 11 jun. 2020.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei n° 31/2015. Porto Alegre: ALRS, 2015. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/31/AnoProposicao/2015/Default.aspx?Dod=13/12/2016>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- ROSENFELD, Denis Lerrer. A criação de quilombos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 de fev. 2010. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-criacao-de-quilombos,511381>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- RS – Audiência pública da luta quilombola em Morro Alto. *Boletim Combate Racismo Ambiental*, 20 nov. 2011. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2011/11/20/rs-audiencia-publica-da-luta-quilombola-em-morro-alto/>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- SALAINI, Cristian Jobi; FERNANDES, Mariana Balen. Dilemas do reconhecimento: “desconfianças” e colonialidade em territórios quilombolas no Brasil. *Visioni Latino Americane*, v. 11, n. 21, p. 123-140, 2019. Disponível em: <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/27232>. Acesso em: 12 maio 2021.
- SCHAEFER, Mauro. Sociólogo duvida de Quilombo. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 3 jun. 2012. Disponível em: <http://www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=117eNumero=247eCaderno=0eNoticia=429222>. Acesso em: 17 mar. 2017.

## Como citar

BENEDETTI, Adriane Cristina. Entre avanços e bloqueios: uma análise da política de titulação de territórios quilombolas. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 699-726, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-8>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## **Os efeitos dos movimentos rurais e das oportunidades políticas na construção do programa de compras governamentais do Rio Grande do Norte**

DOI: 10.36920/esa-v29n3-9



Joana Tereza Vaz de Moura<sup>1</sup>



Winifred Knox<sup>2</sup>



Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo compreender o papel dos efeitos políticos dos movimentos sociais na elaboração e aprovação do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) no Rio Grande do Norte. Buscamos dialogar com a literatura sobre os resultados das ações dos movimentos sociais para as políticas públicas. Partimos da hipótese de que os movimentos sociais aproveitaram a oportunidade política das eleições de 2018 no RN para propor uma política de acesso aos mercados institucionais. A metodologia é essencialmente qualitativa. Foram realizadas entrevistas com as principais lideranças dos movimentos rurais e com representantes do governo, além das análises dos discursos e narrativas dos atores nas audiências públicas e em jornais e revistas e de documentos. Os resultados mostram que três fatores foram essenciais para que os movimentos sociais conseguissem pautar a política: o histórico de organização desses movimentos no estado garantindo uma pauta propositiva bem definida; a janela de oportunidade política criada por um governo aberto aos movimentos sociais; e, por fim, a não identificação de pontos de veto ao programa na Assembleia Legislativa.

**Palavras-chave:** movimentos sociais rurais; efeitos políticos; políticas públicas; programa de compras governamentais; oportunidades políticas.

**Abstract:** (*The influence of rural movements and political opportunities in the construction of the government procurement program in Rio Grande do Norte*). The article examines the role of the political influence of social movements in the elaboration and approval of the State

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-doutora em Sociologia pela New York University (NYU). Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: joanateresa@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: winknox@gmail.com.

<sup>3</sup> Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: marcosaurelijunior@gmail.com.

Program for Government Procurement of Family Farming and Solidarity Economy (PECAFES) in Rio Grande do Norte. For this purpose, a dialogue is established with the literature on the impact of the actions of social movements on public policies. The initial hypothesis was that social movements took advantage of the political opportunity of the 2018 elections in RN to propose a policy of access to institutional markets. The question, therefore, became, how was it possible for this policy to enter the government agenda and have unanimous approval in the legislative assembly? The methodology adopted is essentially qualitative. Interviews were carried out with the main leaders of the rural movements and with government representatives, in addition to analysing the speeches and narratives of the actors in public hearings and in newspapers and magazines, together with other relevant documents. The results show that three factors were essential for the social movements to be able to promote this policy: these movements' history of organization in the state, guaranteeing a well-defined proactive agenda; the window of political opportunity created by a government open to social movements; and, finally, the non-identification of veto points to the program in the Legislative Assembly.

**Keywords:** rural social movements; political impacts; public policies; government procurement programs; political opportunities.

## Introdução

Especialmente a partir dos anos 1990, temos acompanhado a vasta produção acadêmica sobre as interações socioestatais no âmbito das ciências sociais brasileiras. A maioria dos estudos desenvolvidos ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000 buscou compreender as ações de organizações da sociedade civil nas chamadas instituições participativas (IPs) e a efetividade desses espaços. Os conselhos gestores e os orçamentos participativos se tornaram lócus de análise de uma miríade de pesquisas acadêmicas e tiveram como “foco das atenções [...] [as] modalidades de participação da sociedade civil e dos seus impactos na criação de novas instituições que teriam potencial para conferir maior legitimidade, justiça e eficácia às decisões políticas” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70).

Dessa agenda de pesquisa, foram muitos os resultados relevantes para a compreensão da importância dessas inovações participativas, mas também dos seus desafios, tanto para os gestores públicos quanto para os movimentos sociais. Com a eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, novos repertórios de interação entre Estado e sociedade foram impulsionados, possibilitando a construção e o fortalecimento de espaços participativos. Conforme destacam Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 326), “no governo Lula, o mote da ‘participação da sociedade’ abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as

chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado”. As análises trouxeram conceitos importantes, como o de ativismo institucional, para explicitar a entrada de militantes na burocracia estatal, buscando pautar “os objetivos do movimento social através de canais burocráticos convencionais” (RECH; SILVA, 2016, p. 375).

Desses estudos e avanços na literatura dos movimentos sociais, podemos observar que, no geral, eles, assim como nós, procuravam compreender como o engajamento de movimentos sociais, ativistas e organizações da sociedade civil podem contribuir para a formulação e implementação das políticas públicas. As políticas públicas são produtos da decisão dos gestores públicos, podendo ou não virem alinhadas às pautas das demandas da sociedade civil. Segundo Dowbor, Carlos e Albuquerque (2018, p. 48), mesmo havendo certo consenso na literatura sobre a importância dos gestores públicos, das comunidades epistêmicas e dos especialistas na produção das políticas públicas, os movimentos sociais seriam atores importantes que apresentam “propostas concretas [...] e alternativas a serem apresentadas a governos e que podem ser incorporadas como instrumentos de políticas públicas”. Entendemos que, “a construção das políticas tem uma dimensão relacional, na medida em que seus resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas” (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018, p. 106).

No rol dessas discussões, é que propomos este artigo a fim de contribuir com os estudos sobre os resultados políticos dos movimentos sociais para as políticas públicas (DOWBOR; CARLOS; ALBUQUERQUE, 2018). Assim, o objetivo deste artigo é compreender os efeitos dos movimentos sociais e das oportunidades políticas para a elaboração do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) no Rio Grande do Norte. Entendemos que as “configurações políticas são, em grande medida, conformadas pela composição dos governos locais, a qual define os atores e interesses que têm (ou não) oportunidades de acesso aos processos de decisão governamental” (SILVA, 2021, p. 1). Portanto, nos atentamos para o momento político em que o Pecafes vai sendo gestado no estado. Esse programa tem como referência os programas nacionais de compra de alimentos da agricultura familiar<sup>4</sup> fortalecidos e/ou criados nos governos petistas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O principal

---

<sup>4</sup> Ressaltamos que, assim como no restante do país, a agricultura familiar do Rio Grande do Norte não é homogênea. Conforme destacam Aquino, Freire e Carvalho (2017, p. 81), “o segmento apresenta uma marcante heterogeneidade socioeconômica que revela padrões produtivos e sociais bastante distintos”. Os autores mostram que existe uma predominância de agricultores enquadrados nos grupos A e B do Pronaf, ou seja, são “assentados e produtores pobres ou extremamente pobres. Somados, eles abrangem aproximadamente 80% do número de estabelecimentos familiares potiguaras” (idem). Portanto, as políticas públicas precisam estar atentas a essas diferenciações internas.

objetivo do programa, conforme o art. 1º da Lei nº 10.536/2019, é “garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras”, além de produtos da economia solidária.

Assim como as políticas nacionais, essa política pública estadual visa atender às demandas dos diversos atores que promovem o desenvolvimento rural<sup>5</sup> do país: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RN (Fetarn), a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (Fetraf), além das diversas cooperativas e associações presentes nos territórios. Portanto, buscamos entender como esses atores construíram estratégias, narrativas e repertórios em suas interações com o Estado a fim de garantir a elaboração da política. É importante frisar que o artigo se propôs a discutir os efeitos e consequências das articulações e dos aprendizados desses atores no contexto político, provocando impactos na estrutura de oportunidade política (BOSI; GIUGNI; UBA, 2016). Desse modo, conforme destaca Gupta (2009), os movimentos sociais podem moldar agendas, discursos e normas públicas, mas também se aproveitam de oportunidades políticas, que são entendidas por Tarrow (2009) como dimensões consistentes do ambiente político que podem fornecer incentivos para a ação coletiva ou para a mobilização.

Partimos do pressuposto de que os movimentos sociais aproveitaram a oportunidade política dada pelas eleições de 2018 no RN para introduzir uma demanda sobre a política de compras governamentais na esfera estadual.

A metodologia é essencialmente qualitativa. Utilizamos a gravação de uma audiência pública realizada na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN) intitulada *Agricultura familiar e as compras governamentais*, ocorrida em 9 de maio de 2019, a fim de compreender os discursos e falas dos movimentos sociais nesse espaço. Também realizamos entrevistas com representantes dos principais movimentos que participaram da mobilização para aprovação do programa: MST, Fetraf – RN, Fetarn,<sup>6</sup> com gestores governamentais e com a deputada Isolda Dantas (PT), responsável por

---

<sup>5</sup> Compreendemos o desenvolvimento rural a partir da compreensão de liberdade de Amartya Sen (2000). O desenvolvimento, para Sen, implica a expansão das liberdades. Neste sentido, “Sen estabelece um conjunto de aspectos ligados à sua aceção de desenvolvimento, acrescentando ao parâmetro econômico a qualidade de vida e a expansão das liberdades. Considera a liberdade o principal fim, mas também os meios do desenvolvimento” (NARDINI; SOUZA; SACCO DOS ANJOS, 2019, p. 84).

<sup>6</sup> Esses movimentos não só participaram ativamente da discussão da política, mas historicamente têm pautado as demandas da agricultura familiar nas candidaturas estaduais. Portanto, foram peças-chave no entendimento das articulações e de todo o processo.

pautar e propor o programa na ALRN. Como maneira de sistematizar, classificamos as entrevistas no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1** – Relação dos entrevistados, cargos ocupados e questões trabalhadas nas entrevistas<sup>7</sup>

Entrevistados	Entidades que representam	Cargos	Questões trabalhadas
E1 Isolda Dantas	Assembleia Legislativa do RN	Deputada estadual (PT)	Como surge a proposta da política; envolvimento com a temática; relação com os movimentos sociais rurais; desafios para a aprovação na Assembleia.
E2 Eduardo/ ativista institucional	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Sedraf)	Coordenador de Acesso a Mercados, Agroindústria e Cooperativismo	Visão do governo estadual sobre o programa; relação da Secretaria com os movimentos sociais; desafios da implementação da política.
E3 Lucas/ ativista institucional	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Sedraf	Secretário adjunto da Sedraf e direção nacional do MST	Trajatória política; entrada na Sedraf; os desafios da relação entre movimentos sociais e Estado; participação na elaboração do programa; desafios da implementação.
E4 Camila/ militante de movimentos sociais	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (Fetraf/RN)	Coordenadora de Organização da Produção e Comercialização	Trajatória política; participação nos movimentos sociais; participação na mobilização para a criação do programa; relação com o Estado; desafios.
E5 Joaquim/ militante de movimentos sociais	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Fetarn/RN)	Secretário de Política Agrícola	Trajatória política; participação nos movimentos sociais; participação na mobilização para a criação do programa; relação com o Estado; desafios.
E6 Almir/ burocrata	Sedraf	Coordenador de Agroecologia	Trajatória política; visão do governo estadual sobre o programa; relação da Secretaria com os movimentos sociais; desafios da implementação da política.

**Fonte:** Elaboração própria, com base na pesquisa realizada pelos autores entre julho de 2019 e dezembro de 2020.

Buscando compreender as estratégias, articulações dos movimentos sociais na relação com as instituições, optamos por trabalhar com as narrativas (POLLETTA, 2006) dos diferentes atores em campo: militantes de movimentos sociais do campo, gestores públicos que atuam na Sedraf (burocrata e ativistas institucionais) e a deputada proponente do Projeto de Lei. Por fim, buscando complementar as narrativas fornecidas pelas entrevistas, utilizamos discursos desses movimentos sociais nos sites das entidades.

<sup>7</sup> Em alguns casos, utilizamos nomes fictícios para preservar a identidade dos nossos entrevistados. As entrevistas duraram em média 50 minutos e foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados antes da pandemia do Covid-19.

Para complementar as informações sobre a política pública, consultamos documentos disponibilizados no site da Sedraf, como a Lei nº 10536 de 3/7/2019, que cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) e informações sobre a regulamentação da política.

O artigo segue estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção um apresenta uma discussão sobre as políticas públicas de compras governamentais, destacando como essas políticas se apresentaram no Rio Grande do Norte. Na segunda seção mostramos como os movimentos sociais aproveitaram a oportunidade aberta por um governo mais sensível às questões sociais e por uma deputada oriunda do meio rural, comprometida com as pautas da agricultura familiar. Na terceira seção tratamos da aprovação do Pecafes, explorando as narrativas empreendidas pelos movimentos sociais a fim de compreender como esses atores percebem a sua influência na formulação da política. Por fim, a seção quatro apresenta alguns dos desafios para a implementação do programa.

## **As políticas públicas de compras governamentais e as possibilidades das interações socioestatais**

As políticas públicas de compras governamentais, como o PAA, o Pnae e, para o caso do Rio Grande do Norte, o Pecafes, fazem parte do que Grisa e Schneider (2014, p. 125) denominam de terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar e que visam a “construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental”. Essas políticas se assentam nas demandas históricas dos movimentos sociais que atuam no campo e acompanham uma “trajetória de políticas públicas que ganharam impulso na década de 1990, por meio da mobilização social e de estudos em desenvolvimento rural, que foram se materializando ao longo dos anos” (KROTH *et al.*, 2019, p. 138). Conforme destacam Rozendo, Bastos e Molina (2013), apesar das compras governamentais de produtos da agricultura não serem recentes no caso do Brasil,<sup>8</sup> a novidade das políticas de acesso a mercados institucionais criados e/ou reformulados ao longo dos anos 2000 traz a centralidade do fortalecimento da agricultura familiar, a promoção da segurança alimentar, o resgate de cultivos tradicionais, a redução da pobreza rural e a introdução de estratégias para “induzir o desenvolvimento local a partir da organização da demanda e da participação da agricultura familiar” (GRISA; CALDAS; ÁVILA, 2018, p. 55).

---

<sup>8</sup> Baseados em Grisa e Schmitt (2013), os autores destacam que desde a década de 1930 podemos identificar formas de aquisição de alimentos por parte do Estado, para a formação de estoques, conforme ocorreu com café, por exemplo.

Essas políticas públicas se encontravam no bojo das discussões sobre o Programa Fome Zero, criado em 2003, no início do governo Lula, e buscavam potencializar as áreas rurais do país a partir de estratégias intersetoriais de combate à fome e à pobreza. De acordo com Grisa *et al.* (2010), podemos dizer que essas políticas surgiram de uma confluência de discussões que estavam acontecendo no país com relação às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar nos anos 1990 e que se intensificaram nos anos 2000: de um lado, a discussão sobre a segurança alimentar e nutricional que ganhava fôlego, especialmente com a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 2003 e, de outro, a própria política de crédito para a agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que vinha ganhando outros contornos desde que foi criada, em 1996. Portanto, o surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos, em 2003, “integra as demandas de acesso aos alimentos às necessidades de mercado para os produtos da agricultura familiar” (GRISA *et al.*, 2010, p. 139), buscando articular secretarias e ministérios para a sua operacionalização.

O PAA foi criado como uma das ações que compunham a agenda estruturante do Programa Fome Zero. O principal objetivo do PAA refere-se ao fortalecimento da agricultura familiar por meio da compra institucional dos seus produtos pelo Estado a fim de garantir o desenvolvimento do meio rural. De acordo com Sambuichi *et al.* (2019, p. 13), o PAA tinha como objetivo “criar demanda institucional capaz de estruturar a produção dos agricultores familiares, por meio de garantia de mercado”, além de “garantir o acesso aos alimentos por pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar, repassando para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, para instituições assistenciais, escolas e destinando à formação de estoques públicos ou outras finalidades” (CARVALHO; BEKER; NESKI, 2019, p. 25419). O PAA, assim como outras políticas criadas nos governos Lula e Dilma, não busca apenas entregar um produto ou serviço para a população, “mas alia esse processo ao fortalecimento dos grupos ou de ações coletivas” (PISMEL, 2017, p. 5).

O PAA é executado em seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite,<sup>9</sup> Compra Institucional e Aquisição de Sementes.

No Rio Grande do Norte, o PAA começou a ser implementado em 2003, mas poucos municípios conseguiram aderir ao Programa visto que muitos agricultores familiares não possuíam a Declaração de Aptidão (DAP), documento básico para o acesso às

---

<sup>9</sup> Vale notar que no estado já existia uma política de compra governamental do leite, instituída pela primeira vez em 1986. Entretanto não havia nenhum tipo de obrigatoriedade de compra de leite da agricultura familiar.

políticas para agricultura familiar. Além disso, verificou-se a falta de produção suficiente para a venda, assim como dificuldades para transportar e armazenar os produtos (ROZENDO, 2017).

Atualmente, o PAA continua sendo executado no estado, mesmo com os cortes governamentais impostos pela atual conjuntura. Segundo dados da Conab (2020), em 2019 foram gastos R\$ 1.447.82,00 no RN, sendo os recursos distribuídos da seguinte maneira: Aquisição de Sementes: R\$ 595.035,00; Compra com Doação Simultânea: R\$ 788.851,00; e Apoio à Formação de Estoques: R\$ 63.916,00, ficando em quarto lugar entre os estados do Nordeste com mais projetos executados. Entretanto, nota-se uma perda significativa se comparado à execução do PAA nos governos Lula e Dilma. Em 2011, por exemplo, foram aportados pelo RN o valor de R\$ 18.389.982,00, muito acima dos valores atuais.

Assim como o PAA, seguindo a dinâmica das compras institucionais, o Pnae visa fortalecer a agricultura familiar do país. Criado nos anos 1950, como uma política para a merenda escolar, o Pnae é reconhecido mundialmente como a política pública para a alimentação escolar de maior longevidade. Apesar das diversas modificações que foram acontecendo no programa desde a sua criação, destacamos duas principais que buscam formalizar as relações entre sociedade e Estado e fortalecer as organizações da agricultura familiar: a primeira, refere-se à obrigatoriedade de criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) pelos municípios para que tenham acesso ao repasse de verbas pelo governo federal, em 2000; a segunda alteração refere-se à obrigatoriedade de compra de, no mínimo, 30% de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, em 2009.

Nota-se que entre 2010 e 2012 houve um aumento significativo no “número de Entidades Executoras que compraram produtos da agricultura familiar para atender as necessidades nutricionais dos alunos, saindo de 48% em 2010 para 67% em 2012” (DIAS; OLIVEIRA, 2019, p. 5). Ainda conforme os autores, o estado do RN acompanhou esse crescimento nesse período, inclusive superou em “2012 a média nacional de 29% e a regional de 23%” (DIAS; OLIVEIRA, 2019, p. 8).

Entretanto, assim como o PAA, essa política também sofreu cortes orçamentários que tiveram consequências negativas para a agricultura familiar, bem como para a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede pública de ensino no país todo. Mas, ainda que essas políticas estejam sendo desestruturadas desde 2016 (MATTEI, 2016), elas possibilitaram um acúmulo social e político tanto para os movimentos rurais no RN, que participaram da política, como para ativistas que assumiram cargos na gestão estadual e para a própria Isolda Dantas, proponente do Projeto de Lei na

Assembleia. Esta última trabalhou entre 2010 e 2014 no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na execução de políticas públicas para mulheres rurais.

Essas experiências em gestões petistas também podem ser consideradas um ponto importante de aprendizado que foi aproveitado para sinalizar a importância do diálogo com a sociedade civil na elaboração de propostas, conforme destacaremos mais à frente.

## **Os movimentos sociais e a janela de oportunidade**

A atuação dos movimentos sociais no RN já data de um longo período, que remonta por volta dos anos 1960, com a participação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Daquele momento até os dias atuais foram diversas as atuações, desde a participação nos conflitos fundiários e pelos pedidos de regularização de posse das terras, até as pressões por políticas públicas específicas para a agricultura familiar, inclusive relacionadas à problemática da comercialização. Essa dinâmica foi perpassada por confrontos entre movimentos sociais e Estado. Entretanto, a partir dos anos 1990, mais especificamente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, as articulações entre movimentos sociais rurais e Estado começaram a se tornar possíveis, especialmente no âmbito local, após a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRs). Essa articulação entre Estado e sociedade civil se fortaleceu ainda mais com o estabelecimento de políticas de desenvolvimento rural com viés territorial, como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003, no início do primeiro mandato do governo Lula. Por meio dele buscou-se estimular e promover o protagonismo dos atores sociais para a construção da governança do desenvolvimento de seus territórios. Essa estratégia governamental voltada ao desenvolvimento com enfoque territorial, iniciada com o Pronat, foi reafirmada em 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC), no segundo mandato de Lula. Assim, a discussão sobre desenvolvimento territorial congregou a diversidade de organizações e instituições no meio rural em constante diálogo com o Estado a partir da instituição dos Colegiados ou Fóruns Territoriais. No RN, esses espaços foram bastante propositivos no que se refere às demandas por políticas para a agricultura familiar, especialmente pautando a criação de uma Central de Comercialização de Produtos da

Agricultura Familiar e Economia Solidária (Cecafes),<sup>10</sup> conforme destaca a representante da Fetraf:

A política territorial foi fundamental para unir esses atores, para que pudesse fortalecer e ter a estrutura que temos hoje. Não é só uma região é o estado todo, todos os territórios. E aí, com isso, a Cecafes foi executada, a estrutura, aí vamos a luta para fazer acontecer, né? (...) e chegamos na Cecafes, comercializando na Cecafes, tudo organizadinho, com DAP e tal. Mas a Cecafes é uma vitrine, (...) é uma política nova ainda, de divulgação ainda. A gente já conhece o Pnae, a gente sabe que tem dinheiro no Pnae, né? (E4, informação verbal)

Percebendo a oportunidade que surgiu no contexto político do Rio Grande do Norte, durante a eleição de 2018, esses movimentos (MST, Fetraf, Fetarn) encabeçaram um apoio massivo às candidaturas de Fátima e demais candidatos(as) petistas à Assembleia Legislativa, conforme destaca o atual secretário adjunto da Sedraf e militante do MST:

No último período, o MST participou ativamente da questão eleitoral do RN, que era um momento decisivo para nós eleger a professora Fátima [...] Natália [Bonavides] para deputada federal e Isolda para estadual. [...] Foi a primeira vez que o movimento se empenhou tanto numa campanha eleitoral porque ganhou traços de lutas de classes. Não tinha jeito, tinha que se envolver mesmo. (E3, informação verbal)

Logo no início da gestão, a governadora Fátima Bezerra realizou uma reforma administrativa no desenho institucional do Estado. Tal reforma contou com a alteração da antiga Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária (Seara) para a nova Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (Sedraf). A inclusão do termo “agricultura familiar” no nome da pasta possui uma natureza simbólica que nos permite perceber que a pauta da agricultura familiar passa a ganhar maior relevância no âmbito estadual, inclusive expressando a necessidade de pautar políticas que buscassem estimular o desenvolvimento rural no estado. O coordenador de Agroecologia da Sedraf explica essa mudança:

A primeira é assim, a Seara tinha o foco basicamente na questão da regularização fundiária e crédito. E aí, a Sedraf chega com essa perspectiva de ampliar e trabalhar fortemente a questão da agricultura familiar. Acho que aí já tem um aspecto relevante que é a ampliação, que é olhar para um setor muito específico do nosso estado que é muito grande, apesar de não ter visibilidade. (E8, informação verbal)

<sup>10</sup>As instalações da Cecafes foram criadas em 2007, mas somente em 2017, no período do governo de Robinson Faria (Partido Social Democrata – PSD), começou realmente a funcionar “após inúmeras controvérsias com o governo estadual” (ALMEIDA *et al.*, 2020, p. 505). O Partido dos Trabalhadores, nesse período, fazia parte da coalizão governista, entretanto, o partido rompe com o governo após o deputado federal Fábio Faria, do mesmo partido do governador Robinson Faria, anunciar publicamente que votaria a favor do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (PT), em 2016.

Para Silva Júnior, Nascimento e Moura (2020), houve a inserção de militantes no âmbito da gestão pública e isso possibilitou uma ampliação na construção de estratégias para implementar políticas públicas pautadas pelos movimentos sociais. Nesse sentido, os valores e ideias dos movimentos sociais passaram a afluir diretamente na agenda governamental através dos ativistas institucionais da atual gestão.

Com uma sinalização positiva do executivo estadual, da eleição de candidaturas ligadas ao tema da agricultura familiar e com a recém-criação da Sedraf, é possível inferir que a articulação de militantes com atores da burocracia, a fim de propor institucionalmente um programa que viesse a somar no desenvolvimento da agricultura local, passou a se tornar pauta prioritária na agenda desses movimentos sociais. Como afirmam Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 112), “os movimentos não só aproveitam as oportunidades colocadas pela conjuntura, como, no caso da presença de aliados em posições de poder”.

Assim, a proposição de um programa de compras governamentais no início do mandato da deputada Isolda Dantas tem relações diretas com o contexto histórico de lutas dos agricultores familiares no estado, mas também com a própria trajetória militante de Isolda Dantas nas articulações com as mulheres rurais do Rio Grande do Norte. A fala a seguir mostra o envolvimento da deputada com os movimentos rurais:

Isolda é uma deputada que vem lapidada com todos os desejos da agricultura familiar. Eu a conhecia da luta [...] ela veio de dentro dos movimentos. Havia um discurso bem afinado que não é de agora. Ela unifica a luta; (E2, informação verbal)

Neste sentido, a proximidade da deputada e da governadora com os movimentos sociais do campo foi essencial para a entrada da temática na agenda. A aceitação governamental do Pecafes está relacionada, assim, à eleição de Fátima Bezerra e de Isolda Dantas, à presença ativa dos movimentos nas lutas pela agricultura familiar e aos aprendizados institucionais. Esses fatores foram essenciais para a elaboração e aprovação da lei que cria o Pecafes.

## **A aprovação do Pecafes e os diálogos participativos**

A Lei nº 10.536, de 3 de julho de 2019, “cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências”. De acordo com o Art. 1º:

O Pecafes [...] tem a finalidade de garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade

pesqueira, in natura e beneficiados produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e o incrementos à geração de trabalho e renda.

Uma série de espaços de debate e escuta deu início à maturação da formulação do programa, em que o mandato da deputada Isolda Dantas, em parceria com os movimentos sociais, discutiu acerca das possíveis possibilidades e entraves do programa. Para além disso, a deputada articulou as secretarias de Agricultura dos municípios e a recém-criada Secretaria Estadual (Sedraf). “A deputada Isolda teve a iniciativa de encabeçar esse processo e inclusive com a parceria da recém criada Sedraf [...] passamos a contribuir com esse processo no sentido de formulação da lei” (E3, informação verbal).

O representante da Fetarn também ressalta a participação ampla de setores da sociedade civil na discussão sobre a política nos territórios do estado, incluindo atores como as cooperativas da agricultura familiar, os sindicatos rurais, os movimentos sociais que compõem a Articulação do Semiárido (ASA) e acadêmicos e pesquisadores da temática.

Desse modo, percebemos que, apesar da pluralidade de entidades participantes, alguns atores tiveram maior centralidade na definição da política, dentre eles destacam-se a Fetarn, a Fetraf – RN e o MST, conforme a fala abaixo:

esses são os que mais dialogam com a Secretaria, com esse campo do governo mesmo. Quem dialoga de forma mais organizada, que chega e pauta, bota fora, propondo coisas. Os outros até chegam, com pautas mais pontuais e tal. Chegam, a gente dialoga com eles, mas esses são aqueles que realmente dão mais para a política, [...] esses três movimentos são os principais que fazem isso. (E2, informação verbal)

A narrativa utilizada pelos atores sobre a importância do projeto para a sociedade ressalta a participação popular na condução do processo e como estratégia utilizada para conquistar a sensibilidade dos demais deputados presentes na Assembleia. Segundo Isolda Dantas, essa foi umas das estratégias empregadas para garantir a aprovação do PL. “O projeto precisa ter um apelo social, precisa ter a sociedade para se justificar e ele não morrer. Porque pode ter um projeto e eles [deputados] falam assim: legal, mas não teve a sociedade mobilizada?”. Ou seja, na fala da deputada, fica evidente a preocupação com o apoio popular que alguns projetos deveriam ter, inclusive ressaltando que se não há apoio popular pode enfraquecer a articulação para a votação na Assembleia.

Todos os entrevistados representantes dos movimentos ressaltaram que o fato de o programa ser uma demanda antiga dos movimentos que atuam no campo e ter sido construído com a participação da sociedade, fez com que nenhum deputado votasse contrário à sua aprovação. De acordo com a representante da Fetraf, a articulação entre os movimentos e os discursos reproduzidos nos espaços de discussão foram fundamentais para que os deputados aprovassem o projeto. Segundo ela:

Em toda movimentação que acontecia do Pecafes, as federações e sindicatos se articulavam para ir à Assembleia para sensibilizar. E os deputados: “opa, peraí, aqui tem um muro maior”. Então isso foi fundamental, essa união dos agricultores. E a gente estava muito afinado no discurso, porque não é de agora né? (E4, informação verbal)

Nesse ínterim, a deputada propôs a audiência pública intitulada *A agricultura familiar e as compras governamentais no RN*, que aconteceu no dia 9 de maio de 2019 e contou com a presença de políticos, militantes, acadêmicos e demais representantes da sociedade civil. O objetivo da audiência, segundo a deputada Isolda Dantas, era:

para que a gente possa de forma institucional receber as contribuições para o projeto Lei [...] um projeto Lei que nós apresentamos no nosso mandato, mas fruto de processos anteriores construídos pelos movimentos de agricultura familiar. (Fala da deputada Isolda durante a audiência pública)

Trata-se de mostrar de maneira explícita que havia uma participação anterior que envolveu diversas discussões sobre o projeto em diferentes espaços do estado, seja nos colegiados territoriais,<sup>11</sup> seja nas reuniões com as cooperativas da agricultura familiar e com os sindicatos rurais e que estaria se consolidando no PL.

Para o atual secretário da Sedraf, o momento da audiência pública é simbólico, pois “nós não temos a dimensão desse programa para a agricultura familiar do RN. Ainda mais pelo momento em que estamos vivendo. Ontem tivemos a aprovação da Sedraf, outro pleito histórico [...] as coisas começam a acontecer” (fala do secretário na audiência pública).

Com relação à questão de gênero, a representante da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Francisca Eliene da Silva, conhecida como Neneide, aponta que o programa vem contribuir para o reconhecimento das mulheres rurais em dinâmicas auto-organizativas e na superação da violência. “Para nós, o Pecafes é muito importante, pois é um sonho de nós produtoras que nos organizamos, [...] é a partir dessa auto-

<sup>11</sup> Os colegiados territoriais foram criados a partir dos anos 2000, como espaços de articulação das políticas territoriais. “O Colegiado Territorial (também denominado Fórum ou Conselho) é uma institucionalidade que reúne representantes do poder público e da sociedade civil atuantes no território, com o objetivo de ampliar a participação social, a representação das organizações que compõem o território e a articulação necessária para a gestão social das políticas públicas” (MOURA; MOREIRA; GOMES, 2017, p. 77).

organização que a gente consegue romper com a violência” (fala de Neneide na audiência, maio de 2019). Ela aponta ainda que o aspecto econômico tem relação direta com essa violência, e que através da venda de produtos das agricultoras familiares há a possibilidade de enfrentar essa situação tão presente na vida delas.

O programa também insere as demandas da economia solidária com diferentes produções não apenas no meio rural, mas também nos espaços urbanos, especialmente nas periferias das grandes cidades. Portanto, para Neneide, é essencial pensar esse programa como uma bandeira de luta das mulheres nos diferentes espaços. As variadas formas de produção das mulheres dentro da economia solidária, como o artesanato, material de limpeza, entre outros, mostram como o Estado pode se apropriar desses produtos na gestão. Segundo Neneide: “Tem várias mulheres na cidade e no campo que são costureiras [...] e que podem formar equipe para produzir os uniformes dos hospitais [...] a economia solidária não está só no campo” (fala de Neneide na audiência, maio de 2019).

Dowbor, Carlos e Albuquerque (2018) afirmam que a confluência da inovação social e da alternativa pode resultar num instrumento de política pública, entendido aqui como o dispositivo legal, ou seja, o meio de execução da inovação social anteriormente criada. O acúmulo de debates e proposições do Pecafes resultou, por fim, na Lei Estadual nº 10.536/2019 aprovada por unanimidade na Assembleia Legislativa e sancionada pela governadora do estado, em 3 de julho de 2019.

Essa luta começou há muito tempo, da agricultura familiar pela sobrevivência e pela qualidade de vida e permanência do homem e da mulher no campo. Para estarmos aqui hoje fizemos muitos diálogos com a Sedraf, agricultores, movimentos. Foi um projeto feito a muitas mãos”. (Fala da deputada Isolda durante cerimônia de sanção da lei)

As discussões sobre o projeto foram feitas em vários momentos, mas ressalta-se que houve reuniões separadas entre a deputada e representantes do seu mandato e os diversos movimentos sociais que atuam no meio rural. Isso deve-se ao fato de haver algumas divergências sobre o formato da política, mostrando que a prática da participação também pode gerar conflitos. Na fala de Isolda Dantas, isso fica claro:

Foi preciso dialogar separadamente com os movimentos. [...] A gente foi incorporando o que cada um foi dizendo de forma separada [...]. A audiência pública foi então o momento de consolidação das partes separadas num ato de pensar o projeto de maneira coletiva. (E1, informação verbal)

A audiência foi bastante movimentada com a presença ativa das representações dos movimentos rurais. Pelo fato de haver muita militância de esquerda nesse espaço, um deputado, que mesmo não votando contra o PL, tentou causar um desconforto no dia,

conforme relatado pelo coordenador de Acesso a Mercados, Agroindústria e Cooperativismo da Sedraf:

para provocar quem estava na plateia, que era tudo de esquerda [um deputado] ficou lá com esse tal do vídeo [de produção da direita] e o povo vaiando, o povo reclamando e ele colocou para atizar o povo contra ele, e ele votou a favor, mas ele ficou o tempo todo na sessão provocando. Provocou a Isolda umas três vezes por causa de uns três pontos que estavam sendo votados [...] foi tão engraçado [...] que ele queria xingar ela por alguma coisa, mas não sabia o que falar porque estava no meio da Assembleia e ele olhou assim para ela: “Você é uma Maria do Rosário” (risos), ela ria e fazia: “Você está me xingando é?”. Então é um clima pesado, né, mas nem ele votou contra, entendeu? (E2, informação verbal)

A citação anterior destaca que o deputado, no dia da votação, não se opôs ao projeto, pois havia uma pressão popular muito grande constatada em outros espaços participativos. Percebemos que na época de proposição e votação do Pecafes, mesmo podendo existir divergências acerca do conteúdo da política impulsionadas pelas vivências e posicionamentos políticos dos deputados, o Pecafes não encontrou dificuldades na sua aprovação na Assembleia Legislativa do RN, tendo em vista que ela foi unânime. A antiga reivindicação de uma política estadual de compras governamentais, somada ao apoio do governo estadual, pode ter diluído os conflitos legislativos para a aprovação do programa. A aprovação unânime do Pecafes reflete a sólida base na qual o programa foi construído: apoio governamental, apoio da sociedade civil e acúmulo de experiências anteriores.

De acordo com Dowbor, Carlos e Albuquerque (2018), um instrumento de política pública pode se originar de arranjos e instrumentos já existentes. Nesse sentido, a influência do PAA e Pnae (instrumentos preexistentes) representa também uma significativa contribuição para o surgimento do Pecafes como novo instrumento de política pública.

### **Próximos passos: a regulamentação e a disputa de interesses**

No momento da pesquisa, o Pecafes estava passando pela discussão na Sedraf sobre sua regulamentação. Segundo Isolda Dantas, durante a audiência pública, “o processo de regulamentação é tão importante quanto a elaboração da lei” (informação verbal). A regulamentação da política pública impõe uma série de novos desafios a serem enfrentados pelos atores envolvidos:

Hoje nós estamos contribuindo com o processo de regulamentação do Pecafes e para nós é uma das principais leis que foram criadas no governo Fátima. [...] Mas não adianta só ter a lei, muitas vezes as associações e cooperativas não conseguem fornecer porque não tem estrutura mínima

[...] está sendo discutida uma lei que vai beneficiar as cooperativas e também discutimos um crédito específico para capital de giro. (E3, informação verbal)

Apesar de desafiador, os propositores da política compreendem que é realmente possível a implementação do Pecafes, dada a circunstância política do RN, através da sinalização positiva do governo estadual, dos arranjos institucionais que estão em trânsito na ALRN, como a Frente Parlamentar da Pesca e Aquicultura, o endosso do presidente da comissão, o deputado Souza (PHS), do deputado Francisco do PT (PT) e dos demais parlamentares, além das relações e redes criadas a partir da inserção de militantes no Estado, denominados de ativistas institucionais.

Para a regulamentação da lei, tem-se vislumbrado a possibilidade de conhecer projetos similares para compreender os desafios e alguns resultados. O diretor de produção da Sedraf comenta que uma das preocupações da Secretaria nesse momento, para além da regulamentação, é entender a dinâmica de implementação da política em outros estados, como no Ceará, por exemplo:

tem toda uma série de etapas que ele [secretário da Sedraf] está matutando na cabeça, queimando os neurônios como é que faz porque é muito novo. Quem já fez isso, meu Deus? Eu estava querendo ir para o Ceará porque no Ceará eles aderiram, já faz um tempo, aprovaram a lei e eles estão tentando implementar de fato e regulamentaram novamente no final do ano e tal, e aí parece que está andando e a gente quer ir lá ver como está. (E2, informação verbal)

Para acessar o Pecafes, as chamadas “instituições da agricultura familiar”, que são as cooperativas, os agricultores, as associações, entre outros, deverão se cadastrar em portal eletrônico criado pelo governo do estado em parceria e apoio tecnológico da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A fiscalização será feita por intermédio da Emater, tanto para as compras diretas (governo) quanto para as indiretas (empresas que necessitam de licitação para a compra de alimentos para presídios, restaurantes populares etc.), fiscalizando, assim, o crédito, o cumprimento de prazos de pagamentos do governo, dentre outras ações. Serão necessárias ainda, para as licitações, nota fiscal e certificação. Tais arranjos demandam dos gestores e demais atores envolvidos na política, o entendimento da burocracia a qual estão sujeitos os projetos e as leis aprovadas.

O fato de o programa modificar a lógica de compra de produtos alimentícios no estado poderá resultar em embates ainda não mensuráveis pelos atores que participaram da elaboração da política. Mas a reação pode ser imaginada a partir de outras experiências de proteção ao agricultor familiar (MOLINA *et al.*, 2014). Segundo o diretor de produção da Sedraf, há ainda passos importantes a serem dados para garantir

que a lei saia do papel. Esse processo poderá contar com a articulação de interesses de grandes produtores e dos grandes atacadistas do comércio que sempre venderam seus produtos e que agora terão que disputar espaço com a agricultura familiar.

A gente estava até falando que vai mexer em muito interesse e tal. Essa semana teve uma pessoa de uma entidade que presta serviço para um fornecedor do estado e já veio aqui saber como é essa lei, já sentiu que tem um clima [...] eles estão preocupados, estão com medo porque vai tirar o mercado deles e quando eles souberem, por exemplo, que nossa meta é tirar toda compra direta pelo menos, que não é só trinta por cento? Eles vão ficar loucos com isso, entendeu? (E2, informação verbal)

Essa articulação multinível, representada pelas relações entre atores governamentais e não governamentais em âmbito local representa uma série de possibilidades analíticas para o futuro do Pecalés. Para Reis (2019), a governança multinível está relacionada com a complexidade dos processos que envolvem tomadas de decisão e que elucidam os desdobramentos da ação coletiva, impulsionando o desenvolvimento regional. No nosso caso, a interação entre burocratas e movimentos sociais no processo de elaboração do Pecalés abre portas para um processo contínuo de controle social por parte da sociedade civil por meio dos movimentos rurais no acompanhamento da implementação e execução do Programa.

De acordo com Henrichs e Meza (2017), a complexidade das relações socioestatais nos impõe a necessidade de analisar essas relações a partir de uma perspectiva de compreensão na esfera local e regional. Para as autoras, a articulação multinível possibilita uma melhoria nas relações intergovernamentais e impulsiona o desenvolvimento regional a partir da inserção democrática de atores nos diversos processos de planejamento, implementação, gestão e acompanhamento de políticas públicas.

Ao mesmo tempo que se propõe a dar protagonismo aos agricultores familiares do estado, o Pecalés poderá enfrentar alguns desafios pela frente. A falta de diálogo entre a Sedraf e a Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (Sape) na elaboração e formulação do Programa sinaliza desafios para a Secretaria de Agricultura Familiar, que, com menor estrutura, pode encontrar limitações no processo de implementação de um programa complexo nos moldes do Pecalés.

Destaca-se o fato de que, mediante pesquisa empírica e documental, percebemos que a Sape, apesar de possuir uma Subcoordenadoria de Agricultura Familiar, não possui relação ou proximidade direta com o Programa nos estágios iniciais de sua formulação e consolidação como lei, uma vez que as ações centrais da Sape são voltadas ao agronegócio, conforme destaca o entrevistado E6:

São Secretarias que, mesmo trabalhando na mesma perspectiva da agricultura, uma é agricultura familiar [Sedraf], a outra muito na perspectiva do agronegócio, a Sape. É uma relação de parceria quando tem demandas da Sedraf que precisam ser resolvidas com a Sape. A gente consegue resolver com tranquilidade, mas **cada uma no seu canto, né?** (E6, informação verbal; grifo nosso)

Nesse sentido, para além das capacidades administrativas, será necessária a efetivação das capacidades políticas por parte dos burocratas da Sedraf no processo de consolidação do Programa. Portanto, o governo deverá se articular com os diferentes grupos e movimentos sociais, além de secretarias e órgãos governamentais, a fim de mostrar a viabilidade da política e gerar esclarecimentos sobre sua necessidade. Esse é o grande desafio para os próximos anos.

### Considerações finais

A partir de experiências anteriores como o PAA e o Pnae, e do envolvimento de diversos atores (burocratas, movimentos sociais, pequenos produtores, entre outros) nessas políticas, observou-se um aprendizado institucional (GRISA; SCHNEIDER, 2014) que contribuiu para a formulação e execução de políticas de acesso aos mercados institucionais. Entendemos que esse acúmulo, portanto, foi fundamental para o surgimento do Pecafes no Rio Grande do Norte.

A respeito do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), percebemos que as articulações de entidades da sociedade civil, em constante relação com a deputada Isolda Dantas, do PT, confluíram para a sua aprovação unânime na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, em 11 de junho de 2019, após quatro meses tramitando. Ou seja, entendemos que “a construção das políticas tem uma dimensão relacional, na medida em que seus resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas” (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018, p. 106).

Esse Programa tem como referência os programas nacionais de compra de alimentos da agricultura familiar fortalecidos e/ou criados nos governos petistas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O principal objetivo do Pecafes é “garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira *in natura* e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras”, além de produtos da economia solidária.

Assim como as políticas nacionais, essa política pública estadual vem atender as demandas dos diversos atores que promovem o desenvolvimento rural do país. A

articulação entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RN (Fetarn), a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (Fetraf), as diversas cooperativas e associações presentes nos territórios e demais entidades, em parceria com a nova Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Sedraf), possibilitou a criação do Programa. A aprovação do Pecafes aparece como um dos exemplos de articulações entre Estado e movimentos para inserção de demandas históricas da agricultura familiar na agenda governamental.

Na parte analítica, realçamos que o programa era uma demanda antiga dos movimentos representantes dos pequenos produtores rurais e a sua construção se deu com a participação da sociedade aproveitando a oportunidade política dada diante das eleições de 2018. Mostramos também as narrativas utilizadas pelos atores nas audiências públicas realizadas, que foram essenciais para a sensibilização de apoiadores no Legislativo e entre grupos da sociedade.

Nesse sentido, ao analisarmos o caso do programa à luz dos conceitos de Dowbor, Carlos e Albuquerque (2018), podemos afirmar que o Pecafes se iniciou como uma inovação social, impulsionada pelos movimentos sociais do campo, ao trazer para o centro do debate uma experiência inovadora de compras governamentais no âmbito estadual, em seguida, após intenso diálogo entre movimentos sociais e legislativo, transformou-se em alternativa ao virar projeto de lei na Assembleia Legislativa e, por fim, ganhou status de instrumento de política pública por meio da aprovação no plenário.

O empenho dos atores envolvidos na aprovação do Pecafes – desde a mobilização dos militantes pela agricultura familiar e economia solidária até a aceitação por parte da governadora, passando pela proposição da deputada Isolda Dantas – e o contexto de oportunidade política, iniciado com a eleição de Fátima Bezerra e Isolda Dantas, fortalecido com a criação da Sedraf e a inserção de militantes na gestão do executivo estadual, concretizada pela aceitação governamental da proposta do programa, foram fundamentais para a consolidação da agricultura familiar no campo político do RN.

A proposição, por parte de movimentos sociais, de alternativas perante as demandas sociais se constitui um campo analítico crescente no Brasil. Nesse sentido, através do caso do Pecafes, fica clara a capacidade organizativa e propositiva dos movimentos sociais ao explorarem vias alternativas para além das mobilizações contestatórias frequentemente utilizadas. Essa capacidade organizativa pode ser entendida como um

dos resultados de experiências anteriores como as políticas federais de compras governamentais, como o PAA e Pnae.

Assim, entendemos que a luta dos movimentos sociais da agricultura familiar e economia solidária no Rio Grande do Norte teve êxito num primeiro momento, mas que ainda é preciso haver articulação entre os movimentos sociais e o Estado a fim de garantir a implementação e a execução do Pecafes, conforme pensado e originalmente defendido.

## Agradecimentos

Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no 12º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em 2020, com comentários de Eduardo Marques (USP), a quem os autores agradecem imensamente pelas contribuições. Também agradecemos a leitura atenta e os comentários de membros do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), nas pessoas de Alan Lacerda, Alexsandro Cardoso, Lindijane Almeida e Sandra Gomes.

## Referências

- ALMEIDA, Letícia de Souza; SANTOS, Carine de Jesus; ROZENDO, Cimone; PENHA, Thales Augusto Medeiros; ARAÚJO, Joaquim Pinheiro de. O papel das cadeias curtas de comercialização na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no semiárido nordestino: o caso da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (CECAFES). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 55, p. 494-516, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/74160>. Acesso em: 4 jun. 2021.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Servico Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012.
- AQUINO, Joacir Rufino de; FREIRE, José Aldemir; CARVALHO, Augusto Carlos de. Importância, heterogeneidade e pobreza da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Norte. *Geotemas*, Pau dos Ferros, v. 7, n. 2, p. 66-92, 2017. Disponível em: <http://natal.uern.br/periodicos/index.php/GEOTemas/article/view/813>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin. *The consequences of social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- CARVALHO, Paulo Roberto; BECKER, Cláudio; NESKE, Marcio Zamboni. Avanços e recuos na

- Execução do programa de aquisição de alimentos (PAA): comparando as experiências de Lajeado/RS e Santana do Livramento/RS. *Brazilian Journal of Development*, v. 5, n. 11, p. 25415-25437, 2019. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/4691>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. Agricultura familiar – Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultados das ações da Conab em 2019. *Compêndio de Estudos CONAB*, Brasília, v. 27, 2020. Disponível em <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/compendio-execucao-do-paa/item/14475-compendio-paa-2019>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- DIAS, Thiago Ferreira; OLIVEIRA, Erysson Faustino. Agricultura familiar, políticas públicas e mercados institucionais: uma análise exploratória do Programa Nacional de Alimentação Escolas – PNAE no Rio Grande do Norte. *Holos*, Natal, v. 5, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/6838>. Acesso em: 9 fev. 2021.
- DOWBOR, Monica; CARLOS, Euzeneia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. As origens movimentalistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde. *Lua Nova*, São Paulo, v. 105, p. 47-80, 2018.
- GRISA, Catia; CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mario Lúcio de. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: de onde veio essa ideia? In: SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia (Orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Brasil: Escritos, 2018.
- GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job. The Food Acquisition Program in Brazil: contributions to biodiversity, food Security and nutrition. In: HUNTER, Danny; BORELLI, Teresa; MATTEI, Federico; FANZO, Jessica (Orgs.). *Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health*. 1. ed. Londres; Nova York: Routledge, 2013. p. 355-361.
- GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job; MATTEI, Lauro Francisco; MALUF, Renato Sergio; LEITE, Sergio Pereira. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, n. 13, n. 1, p. 137-170, 2010. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/69>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em: <https://www.revistasober.org/article/doi/10.1590/S0103-20032014000600007>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- GUPTA, Devashree. The power of incremental outcomes. How victories and defeats affect social movements organizations. *Mobilization*, v. 14, n. 4, p. 417-432, 2009.
- HENRICH, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.
- KROTH, Darlan Christiano; ZONIN, Valdecir José; COLETTI, Tomé; SIMÕES, William; VON DENTZ, Eduardo. Análise da operacionalização da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte dos municípios: o caso do PNAE em três microrregiões do Oeste Catarinense. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 138-162, 2019.
- MATTEI, Lauro. *O governo interino e a desestruturação da política agrária e de desenvolvimento rural no país*. Texto para discussão 18. Florianópolis: Necat, 2016.

- MOLINA, Wagner de Souza Leite; BEZERRA, Islandia; ROZENDO, Cimone; BASTOS, Fernando. Práticas e mecanismos de inovação na construção de mercados para a agricultura familiar. *In: SCHNEIDER, Sergio; MENEZES, Marilda; SILVA, Aldenor Gomes da; BEZERRA, Islandia (Orgs.). Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. p. 193-214.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de; MOREIRA,IVALDO de Sousa; GOMES, Sandra. Gestão participativaterritorial como parte de arranjos institucionais indutores da efetividade: um estudo de caso de dois Colegiados Territoriais. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 65-93, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/9946>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- NARDINI, Monica; SOUZA, Eduardo Garcia; SACCO DOS ANJOS, Flávio. Os dilemas do desenvolvimento rural: um olhar para o rural. *Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate*, Criciúma, v. 5, n. 1, 2019. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/RDSD/article/view/4908>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- PISMEL, Adriana Cattai. Atuando nas fronteiras: o MST e a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Metropolitana de Campinas. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS*, 3., Vitória, 2017. *Anais...* Vitória: UFES, 2017.
- POLLETTA, Francesca. *It was like a fever: storytelling in protest and politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- RECH, Carla Michele; SILVA, Marcelo Kunrath. Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA DA UFS*, 1., São Cristóvão, 2016. *Anais...* São Cristóvão: PPGS/UFS, 2016. p. 375-388.
- REIS, Rafael Moraes. *Governança multinível dos recursos hídricos para adaptação às mudanças climáticas: o caso da Câmara Consultiva Regional do Submédio São Francisco*. 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37971>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- ROZENDO, Cimone; BASTOS, Fernando; MOLINA, Wagner de Souza Leite. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cronos*, Natal, v. 14, n. 2, p. 23-35, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/6335>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- ROZENDO, Cimone. Limites e possibilidades dos circuitos curtos enquanto estratégia de desenvolvimento: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em Apodi/RN. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 41., Caxambu, 2017. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2017.
- SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. *Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo logico, resultados e desafios de uma política pública voltada para o fortalecimento da agricultura familiar*. Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9319/1/TD\\_2482.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9319/1/TD_2482.pdf). Acesso em: 11 fev. 2021.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA JÚNIOR, Marcos Aurélio Freire da; NASCIMENTO, Shesby André; MOURA, Joana Tereza Vaz de. O limite difuso entre militante e gestor: um estudo sobre o ativismo institucional no Governo do Rio Grande do Norte, Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 290-310, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/51095>. Acesso em: 26 fev. 2021.

- SILVA, Marcelo Kunrath. Associativismo Comunitário em Porto Alegre: repertórios de ação e configurações políticas locais. In: LÜCHMANN, Lígia; GUSSO, Ramon (Orgs.). *Estudos sobre o associativismo no Sul do Brasil*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2021. p. 197-229.
- TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimento sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 106-138.
- TARROW, Sidney. *O poder em movimento. Movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

## Como citar

MOURA, Joana Tereza Vaz de; KNOX, Winifred; SILVA JÚNIOR, Marcos Aurélio Freire da. Os efeitos dos movimentos rurais e das oportunidades políticas na construção do programa de compras governamentais do Rio Grande do Norte. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 727-749, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-9>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

## Tradição em disputa: a cachaça artesanal no cenário mineiro

DOI: 10.36920/esa-v29n3-10



Daniel Calbino<sup>1</sup>



Mozar José de Brito<sup>2</sup>



Valéria da Glória Brito<sup>3</sup>

**Resumo:** As tradições inventadas são práticas que atribuem valores pela repetição, de forma a estabelecer significados que vinculam-se a um histórico. Ao mesmo tempo que representam o início de um período, essas tradições são descoladas do processo do qual emergiram, determinando a continuidade com um passado, cujos significados são mutáveis. Nesse sentido, o artigo teve por objetivo analisar os conflitos e exclusões na reinvenção da dita tradicional cachaça artesanal de alambique. Por meio de uma pesquisa qualitativa, recorreu-se às práticas e às narrativas utilizadas ao longo de quatro décadas (1982-2020) em Minas Gerais. Os achados evidenciaram uma rede de atores que se colocaram como os guardiões da tradição, ao se basearem no conhecimento técnico-científico. A mescla de antigos e novos elementos cumpriu um papel de situar a cachaça como uma nova bebida (distinta da antiga pinga), mas “tradicional”. Ainda que esse discurso tenha silenciado diversos desencaixes históricos, a narrativa operou dualismos que manteve a vinculação identitária de um grupo específico (empresários), ao mesmo tempo que constituiu de status e autoridade no papel da delimitação daqueles (a maioria dos pequenos produtores rurais) que foram os excluídos do seu processo de invenção.

**Palavras-chave:** Invenção da Tradição; cachaça; alambique.

**Abstract:** (*Tradition in dispute*: artisanal cachaça in the setting of Minas Gerais). Invented traditions are practices that assign values through repetition, in order to establish meanings that connect to a history. At the same time that they represent the beginning of a period, these traditions are detached from the process from which they emerged, establishing continuity with a past, whose meanings are changeable. In this sense, the article analyzes conflicts and exclusions in the reinvention of the so-called traditional still-

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). E-mail: dcalbino@ufsj.edu.br.

<sup>2</sup> Professor Titular do Departamento de Gestão Agroindustrial e do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Lavras (UFLA). E-mail: mozarbrito@gmail.com.

<sup>3</sup> Professora Associada do Departamento de Gestão Agroindustrial da Universidade Federal de Lavras (UFLA). E-mail: vgpbrito@gmail.com.

made, (alambique), cachaça. Through qualitative research, the practices and narratives used over four decades (1982-2020) in Minas Gerais were examined. The findings showed a network of actors who established themselves as the guardians of tradition, based on technical and scientific knowledge. The mixture of old and new elements played the role of situating cachaça as a new drink (as distinct from the old cachaça known as “pinga”), but also as “traditional”. Although this discourse has effectively covered over a number of historical incongruities, the narrative works on the basis of dualisms that maintain the identity of a specific group (entrepreneurs), while at the same conferring on them a status and an authority to decide who (the majority of small rural producers) should be excluded from this process of innovation.

**Keywords:** Invention of Tradition; cachaça; alembique.

## Introdução

As mudanças tecnológicas e econômicas registradas no setor da cachaça, a partir do começo de 1980, trouxeram elementos relevantes para se ilustrar a invenção da tradição. Vista popularmente pela baixa qualidade, a cachaça artesanal de alambique tinha o foco em atender as classes populares representando um produto socialmente marginalizado por apreciadores dos destilados refinados e de elevado valor agregado (SILVA, 2009; PAIVA, 2017; SOUZA, 2018).

Após um conjunto de práticas de um grupo de atores mineiros, a narrativa sobre a qualidade da bebida sofreu modificações significativas que elevaram a cachaça a um patamar de alto prestígio social pelas classes média e alta. Além de migrar para diferentes estados, o movimento se respaldou na institucionalização da cachaça mineira sob o rótulo de tradicional (SILVA, 2009; THOMÉ, 2018), desassociando, simultaneamente, das populares formas de produção e consumo (MORAIS *et al.*, 2020).

Diferente de uma concepção metafísica que naturaliza o conteúdo transmitido e esvazia a historicidade da identidade (THOMAS, 1992; COUTINHO, 2002), o caso da cachaça mineira ilustra o que Linnekin (1983), Handler e Linnekin (1984), Hobsbawm (1984) e Giddens (1994) definem de invenção da tradição. Entendida por um conjunto de práticas reguladas de forma tácita ou abertamente, a tradição inculca valores e normas de comportamento por meio da repetição (HOBSBAWM, 1984; TURNER, 1997; LUVIZOTTO, 2010; DACIN; DACIN; KENT, 2019).

A tradição inventada atua, na maioria das vezes, pela narrativa de guardiões, que mantêm a vinculação identitária do grupo e o sentido de coletividade das ações sociais produzidas (SILVA, 2005; ALBUQUERQUE, 2008; HIBBERT; HUXHAN, 2010; FRANCO; LEÃO, 2019). Ao mesmo tempo, opera-se como sinais diacríticos, isto é, conferem uma marca de

distinção, tornando-se excludente ao delimitar quem se torna os “outros” (HANDLER; LINNEKIN, 1984; THOMAS, 1992; JEFFERY, 2005; LUVIZOTTO, 2010; TURETA; ARAÚJO, 2013).

No bojo desse cenário e à luz de uma ontologia construtivista, este estudo procura compreender como as práticas e narrativas de um determinado grupo de atores do campo da cachaça geraram conflitos e exclusões ao delimitarem as fronteiras da dita tradicional cachaça artesanal de alambique.

Com relação às contribuições para a área, registra-se o baixo número de pesquisas que tratam da tradição como invenção, e a tendência é a utilização da abordagem como instrumento para eficiência organizacional.<sup>4</sup> Dentre as exceções, destacam os esforços em indicar descontinuidades (CAMILETTI; SANT’ANNA, 2008; ALBUQUERQUE, 2008; XAVIER, 2014), formas de exclusão (TURETA; ARAÚJO, 2013; AGUIAR; CARRIERI, 2016), regimes de autoridade (COUTINHO, 2002; FRANCO; LEÃO, 2019), mecanismos de invenção (SISKIND, 1992; GRÜNEWALD, 1996; ALEXANDRINO, 2015) e manutenção da tradição (DI DOMENICO; PHILLIPS, 2009; LUVIZOTTO, 2010; DALMORO; NIQUE, 2017). Ao recorrer a um estudo interpretativo das práticas no campo da cachaça mineira de quatro décadas (1980-2020), busca-se em uma perspectiva teórico-empírica trazer elementos que permitam avançar para se pensar as tensões e contradições nos processos de invenção da tradição.

Assim, o próximo tópico deste artigo debate os conceitos de tradição, suas descontinuidades e fronteiras identitárias. Posteriormente, são descritos os percursos metodológicos e os dados produzidos são analisados a partir da análise temática buscando-se compreender a disputa da tradição da cachaça realizada em Minas Gerais. Por fim, são apresentadas as principais conclusões do artigo.

## A invenção da tradição e suas descontinuidades históricas

No senso comum, a tradição é vista como sinônimo de costumes<sup>5</sup> e crenças atribuídas a um sistema simbólico herdado, passado de geração em geração. Trata-se da memória de longa duração manifesta em símbolos, vestuários, culinária, música, poesia, dança, que fazem parte de uma dada cultura (HANDLER; LINNEKIN, 1984; LUVIZOTTO, 2010). A

<sup>4</sup> Os estudos bibliométricos de Jeffery (2005), Hibbert e Huxham (2010) e Truong (2019) indicam que a tradição, em sua maioria, é evocada na literatura como um tema de forma indiscriminada, pouco conceituada e, quando feita, geralmente é descrita como um conteúdo ou padrão de uma sociedade ou cultura, limitada ao significado de algo “pré-moderno”.

<sup>5</sup> A tradição difere do conceito de costume, pois este é uma prática social que é repetida para gerar convenções e rotinas. Ele é criado para facilitar operações que podem ser modificadas de acordo com as necessidades práticas. Já a tradição é um recorte da realidade que se apresenta como racionalizado e invariável (HOBSBAWN, 1984). É inventada com o objetivo de demarcar fronteiras (LINNEKIN, 1983). Por exemplo, os bonés geralmente são itens protetores quando se monta a cavalo (costume). Porém, o uso de certo tipo de boné, em conjunto com um casaco vermelho de caça, tem um sentido diferente e serve como delimitação de fronteiras (tradição) (HOBSBAWN, 1984). Assim, a tradição utiliza os costumes, mas pela ação que buscar afirmar os seus valores (BARTH, 1982).

reificação da tradição esvazia o aspecto histórico da cultura ao divinizar o conteúdo transmitido, se apresentando como algo de qualidade dos objetos naturais, transcendentais ao sujeito histórico (THOMAS, 1992; COUTINHO, 2002).

Linnekin (1983) e Hobsbawn (1984), em contraponto, ilustram que a tradição é mutável de acordo com determinado propósito, sem que haja perda de autenticidade no grupo portador. A tradição é um modelo consciente, e seu conteúdo pode ser redefinido a cada geração, uma vez que a sua temporalidade é construída pela ação humana. A crítica à metafísica da tradição lança mão do conceito de invenção que a define como um processo de natureza ritual. Formalmente institucionalizada, caracteriza-se por referir-se ao passado por meio da repetição quase que obrigatória (HOBSBAWN, 1984).

O exercício repetitivo de determinadas práticas inculcam valores e normas de comportamento que estabelecem e preservam a continuidade de passado considerado apropriado (LINNEKIN, 1983). Em sua invenção, assume-se algo como ininterrupto, como se existisse um passado cultural ou político que perpassasse a comunidade de praticantes de uma tradição. Dada a distância com certo passado e até mesmo a sua ausência na vivência e nas memórias cultivadas, inventou-se um para modelar o presente (JEFFERY, 2005; MENEZES, 2010).

Hobsbawn (1984) sublinha que instituições políticas, grupos e movimentos, mesmo sem antecessores, tornaram necessários à invenção que extrapola a continuidade histórica e abrem espaços para que o novo possa ser criado. As canções folclóricas acrescentaram elementos na mesma língua, muitas vezes compostas e transferidas para um repertório coral de conteúdo patriótico-progressista, embora incorporando da hinologia religiosa elementos sob o aspecto ritual. Também os símbolos e acessórios foram criados como parte de movimentos e Estados nacionais, tais como o hino nacional, a bandeira nacional, ou a personificação da “Nação” por meio de símbolos ou imagens oficiais. Isso significa que os conceitos relacionados à tradição são produzidos pelos atores sociais que utilizam da história como legitimadora, na construção de seus propósitos (LINNEKIN, 1983; GRÜNEWALD, 1996). Os símbolos de identidade são particularmente propensos à “reconstituição ou reconstrução” porque são selecionados para dar ênfase (EISENSTADT, 1973).

Ao se analisar as tentativas de continuidade entre passado e presente, o que se observa, muitas vezes, são desencaixes, quebras e rupturas. Por exemplo, Handler e Linnekin (1984) citam que os havaianos modernos abraçaram o violão *slack-key* e o *ukelele* como um acompanhamento indispensável para todas as festas e banquetes de luau, assim como o salmão é um prato necessário para uma celebração havaiana “genuína”. No entanto, o *slack-key* é uma adaptação dos estilos musicais introduzidos, o

*ukelele* é atribuído a imigrantes portugueses do final do século XIX e o salmão *lomi* é feito da carne vermelha, ambos, introduções estrangeiras.

Formas de desencaixe da tradição são encontradas também no estudo de Camiletti e Sant’Anna (2008) sobre a produção das panelas de goiabeira em Vitória – Espírito Santo. Antes a sua produção ocorria em casa, para consumo próprio, passada de pai para filho. Porém, o potencial de tornar um item de cozinha em mercadoria artesanal, mudou a dinâmica da produção. Novas pessoas entraram no processo, a produção saiu do ambiente caseiro para o fabril, rompendo com os costumes da produção familiar. Porém, na narrativa, as panelas são apresentadas como itens da cultura de um determinado povo, vistas como uma repetição, cuja descontinuidade não é relatada, mas inventada a partir de uma linha contínua entre o passado e o presente.

Outra forma de invenção da tradição é a mescla do antigo e do novo que se confundem em um ideal de passado, conforme ilustra Siskind (1992) sobre o feriado norte-americano, o Dia de Ação de Graças. O ritual, simbolizado pelos membros das famílias festejando com o peru recheado, batata-doce e molho *Cranberry*, evoca a narrativa de se sentirem membros de uma nação, de uma comunidade imaginada (ANDERSON, 1993), ao longo de 400 anos de tradição. No entanto, a sua forma atual é marcada por descontinuidade e uso de novos elementos, a partir do final do século XIX. O primeiro desencaixe é a data, que não coincide com a histórica festa de Plymouth, interpretada como um festival da colheita, elaborada pelos ingleses para manter a aliança com a colônia dos índios. Da mesma forma, a busca pelo primeiro local do Dia de Ação de Graças faz parte de um mito de origem, uma vez que os estados do Sul, nos anos seguintes à Guerra Civil, não aceitaram um dia que celebrava a reunificação da nação.

O Dia de Ação de Graças se tornou um feriado nacional estabelecido e significativo, somente em 1875, a partir de negociações que atenderam aos interesses de um retorno à supremacia branca, em determinadas regiões dissidentes, combinando com tons religiosos puritanos da festa de outono. Além disso, se as primeiras festas de colheitas de Plymouth eram em toda a comunidade, a tradição emergente a substituiu pela ênfase na família. A casa se tornou o local de desempenho ritual, em contraste com as primeiras ações de graças que envolviam uma dinâmica congregacional. As descontinuidades históricas na invenção do feriado americano ilustram, como exemplo, um projeto de tradição que ofusca a comunidade, construindo a família e a nação com as únicas referências de integração, e utilizando a aparência das relações familiares como exigência e prova da identidade nacional (SISKIND, 1992).

## Os guardiões da tradição e o caráter identitário-excludente

Para que a tradição seja transmitida aos membros de uma determinada comunidade é necessário que haja um intérprete, o guardião. Caracterizado pelo papel de autoridade na ordem tradicional, ele está diretamente ligado à verdade formular e/ou ao sagrado (GIDDENS, 1994; SILVA, 2005; LUVIZOTTO, 2010). Os guardiões têm acesso privilegiado à verdade, na medida em que se manifesta na capacidade de interpretar e transformar a tradição em práticas, constituindo de status e autoridade no papel da delimitação da identidade. Nas tradições seculares, os guardiões geralmente eram representados pelos sacerdotes, ou xamãs, que reivindicavam ser os porta-vozes dos deuses, relacionadas ao sagrado (GIDDENS, 1994).

Na Antiguidade, exploravam a festa, a dança, os cantos e os rituais para disseminar e preservar a identidade. A estrutura familiar também foi relevante para a tradição, quando os mais velhos cumpriam um papel de autoridade na sua transmissão. As informações passadas de geração a geração por meio de narrativas apoiadas pela memória dos mais velhos, com uso de artefatos que amparavam a memória, foram meios usados para a sua criação e/ou manutenção (LUVIZOTTO, 2010). No contexto da modernidade, o guardião foi reinventado a partir da figura do especialista, do perito. A tradição passou a reincorporar o discurso técnico-científico, que modelou os símbolos, as suposições, os preconceitos de comportamento para a identidade coletiva. As mudanças nas figuras dos guardiões, no entanto, não alteraram as relações de poder. A interpretação monopolizada pelo guardião constitui uma verdade acessível apenas aos iniciados, isto é, aos que aceitam a verdade relevada por ele e, conseqüentemente, o seu status. A identidade do eu vincula-se ao envolvimento com o ritual, diferenciado em relação ao outro a partir do discurso do especialista (SILVA, 2005).

Um exemplo de mudanças de guardiões na modernidade é relatado por Grünewald (1996) e Albuquerque (2008), no caso da comunidade indígena de Atikum-Umã, no sertão pernambucano. Na década de 1940, um grupo se afirmando como caboclos descendentes de índios reivindicou ao Serviço de Proteção ao Índio o reconhecimento oficial de uma reserva indígena. Todavia, para tal reconhecimento, o órgão governamental impôs (na figura de autoridade técnica) a demonstração de uma tradição esquecida ou desconhecida pelos caboclos: o Toré, uma festa de caráter sagrado, em que se dançava em círculos ao som de maracás e cantigas. Foi pedido aos caboclos que escolhessem uma pessoa, a ser chamada de cacique, para representar seus interesses no órgão tutor, e outra, a ser chamada de pajé, para cuidar do Toré.

A justificativa dos técnicos foi que os “remanescentes de índios” nordestinos não poderiam ter outras tradições a exhibir, logo, o Toré seria o paradigma que permitiria o

status de índio e de território para uma reserva. Ao resgatar a autoridade de especialistas em “índios”, definiram aos próprios índios o que era ou não objeto de sua identidade. O caso ilustra também como a tradição do Toré foi a tentativa de estabelecer uma continuidade numa história nitidamente descontínua, intencionalmente gerida pelos guardiões modernos (técnicos, especialistas nos índios), para sustentar uma etnicidade que emergia de forma pragmática e utilitária.

Enquanto os guardiões cumprem a função de delimitar as fronteiras da tradição, merece ainda destacar os múltiplos objetivos que a perpassam. O discurso da tradição pode cumprir ao menos três perspectivas: a) aquelas cujo propósito é a socialização, a inculcação de ideias, sistemas de valores e padrões de comportamento; b) aquelas que estabelecem ou simbolizam a coesão social ou as condições de admissão de um grupo ou de comunidades; e c) aquelas que estabelecem ou legitimam instituições, status ou relações de autoridade (HOBSBAWN, 1984). As duas primeiras perspectivas estabelecem um conjunto de rituais que possibilitam a constituição da identidade de um determinado grupo. Hobsbawn (1984) sublinha, por exemplo, o uso do espírito de equipe, da autoconfiança, da liderança das elites desenvolvidos por meio de costumes esotéricos, que manifestam a coesão de um superior oficial.

Essa identidade coletiva, na coesão, entretanto, camufla as condições de desigualdades entre os envolvidos. A tradição pode incentivar o sentido coletivo de superioridade das elites – especialmente quando estas precisam ser recrutadas entre aqueles que não possuem este sentido por nascimento ou por atribuição – ao invés de inculcarem um sentido de obediência nos inferiores (WEBER 1978; HIBBERT; HUXHAM, 2010). Ao mesmo tempo que a tradição integra, que cria sentidos de compartilhamento de valores do passado e mantém a vinculação identitária do grupo, ela exclui por delimitar quem não irá participar ou não pertence à tradição (DI DOMENICO; PHILIPS, 2009; LUVIZOTTO, 2010; FRANCO; LEÃO, 2019).

A ideia de nação e suas formas de tradição são recortes da realidade, são categorias para classificar pessoas e espaços e, por conseguinte, demarcar fronteiras e estabelecer limites. A marginalização, a discriminação daquele que não é iniciado, portanto, o outro (eles), é fundamental para fortalecer o status daquele que detém o poder. O outro está fora, a verdade formular lhe é confiscada (SILVA, 2005). Alexandrino (2015) constatou formas de exclusão ao analisar uma antiga escola secundarista no interior do Rio Grande do Sul. A tradição do colégio na comunidade, uma escola para a formação das elites locais, legitimava um discurso de qualidade presente nas práticas educativas e no quadro de professores competentes. No entanto, a inserção das camadas populares na instituição permitiu as relações dessas com as camadas mais abastadas, tornando o

corpo discente mais heterogêneo, o que gerou conflitos e segregações socioculturais. Enquanto a maioria dos alunos da elite era chamada pelo sobrenome, reproduzindo a “tradição” das gerações anteriores, os novatos, de origem popular, eram referenciados apenas pelo primeiro nome.

Em similaridade, os estudos de Aguiar e Carrieri (2016) observaram as fronteiras de identidade que demarcaram a tradição no setor circense da região Sudeste. Os sujeitos dos discursos enunciavam uma competição entre pessoas que possuíam algo em comum (arte circense) com as “outras”. O tradicional e o não tradicional eram entendidos como os de circo (nasceu no) e os que vêm para o circo (vem do teatro ou outro lugar que não o circo). Para o enunciatário, “Você é de circo?”, buscava-se algo inerente, que não se adquire, fazendo que a pergunta se caracterizasse como barreira para o outro. Nessa tradição inventada, o uso da linguagem caracterizando o igual e o diferente reificou a tradição do circo como portador de identidade coletiva e integrador de sujeitos, ao mesmo tempo que excluiu aqueles que não faziam parte do nascimento.

## Metodologia

No intuito de investigar os conflitos e exclusões na reinvenção da tradicional cachaça artesanal de alambique, adotou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa. O método se justifica por facilitar a leitura do campo de forma contextual, identificando, a partir de elementos narrativos, os fatores que inventaram os discursos da tradição da cachaça, em quatro décadas.

O processo de coleta de dados seguiu dois percursos: a pesquisa documental e entrevistas em profundidade. A investigação documental mantém coerência com a própria abordagem crítica à metafísica da tradição, uma vez que recorre à historicidade para a compreensão de discontinuidades no passado das organizações (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUIDANI, 2009). Foram revisadas matérias jornalistas em meio digital, revistas especializadas sobre a cachaça mineira, legislações estaduais e federais, artigos, dissertações e teses que trataram das práticas e consequente percepção da tradição mineira no período de 1982 a 2020.

Quanto às entrevistas qualitativas em profundidade, foram escolhidas em vista da sua coerência com a ontologia construtivista, uma vez que apresentam o potencial de explorar temas, descrever processos e compreender elementos passados, na interpretação e construção dos sujeitos envolvidos (DUARTE; BARROS, 2006). As entrevistas, realizadas entre 2018 e 2020, contemplaram atores que atuaram na liderança do estado e/ou presenciaram a invenção das narrativas da cachaça como

produtores da Região Sul e Metropolitana do estado. No total, foram analisadas 70 páginas de documentos e 10 horas de gravação que foram em seguida transcritas para o software Word 10.

### Quadro 1 – Relação de entrevistados e pesquisa documental

Fonte de dados	Atores e instituições	Excertos da pesquisa
Entrevistado 1	Pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais	1
Entrevistado 2	Técnico do Indi – MG	2, 3, 4, 8
Entrevistado 3	Diretor da Associação Mineira de Produtores de Aguardente de Qualidade (Ampaq) e Produtor	5, 7
Matérias na Mídia	Plataformas on-line de jornais, revistas e leis	6, 9, 10, 11, 13
Entrevistado 6	Produtor de cachaça	12
Entrevistado 7	Produtor de cachaça	14
Entrevistado 8	Membro de entidade paraestatal	15
Entrevistado 9	Associado Ampaq e prestador de serviços	16
Entrevistado 10	Produtor de cachaça	17
Entrevistado 11	Consultoria na área de cachaça	18
Entrevistado 12	Diretor da Ampaq e produtor	19
Entrevistado 13	Produtor de cachaça	20
Entrevistado 14	Produtor de cachaça	21

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Para o tratamento dos dados recorreu-se às quatro etapas do método de análise temática, proposto por Braun e Clarke (2006), que visa entender os significados implícitos transmitidos pelas mensagens no conteúdo das narrativas. Na primeira etapa foi realizada a leitura do banco de dados pelos métodos documentais e de entrevistas, para entender o ambiente da pesquisa e reunir descrições do contexto institucional, dos anos de 1982 a 2020. Na etapa dois buscou-se compreender os condicionantes históricos que levaram aos propósitos da invenção da tradição, bem como os elementos adotados para a sua invenção. Os estudos de Linnekin (1983), Handler e Linnekin (1984), Hobsbawm (1984) e Giddens (1994) guiaram os resultados, ilustrados nos excertos 1 a 8 da pesquisa.

Por fim, na etapa três, o cruzamento dos dados empíricos com as análises teóricas possibilitou apontar, nos excertos 9 a 18, as práticas que corroboraram a fronteira identitária e consequente excludente, no setor da cachaça mineira. Para a apresentação dos resultados, buscou-se incorporá-los de tal maneira a ilustrar a narrativa da pesquisa nas consequentes mudanças cronológicas do campo da cachaça mineira. No entanto, trata-se de um recurso didático, uma vez que se compreenda que as formas de invenção da tradição se imbricaram, de forma dinâmica durante quatro décadas.

## **A invenção da tradição a partir de novos guardiões**

Diferente do estado da Bahia, de Pernambuco e do Rio de Janeiro, a produção da cachaça mineira, ao longo de sua história, se fundou no consumo do mercado regional. Ainda que sejam poucos os estudos sobre a genealogia da bebida no estado, Silva (2015) levanta a hipótese de que a sua chegada ocorreu concomitantemente com a vinda dos portugueses e bandeirantes. Os primeiros relatos, segundo Dias (2016), são de 1703, de um barril de aguardente que acompanhava os viajantes nas estradas para dentro do estado. Logo, é provável que a sua raiz esteja na descoberta do ouro que levou à formação de povoados em torno dos garimpos auríferos e de diamantes.

Em Minas Gerais, os polos de produção foram mudando geograficamente. Oliveira (2000) aponta que determinadas cidades e regiões já lideraram a produção, como Ponte Nova, Curvelo e depois Januária, que foi perdendo o protagonismo e sofrendo descontinuidades para outras regiões, como a cidade de Salinas (atualmente considerada a capital da cachaça).

Merecem destaque as inovações tecnológicas na produção da cana-de-açúcar, que impactaram o setor, a partir da década de 1940. Se o costume de produção em todo o Brasil era por meio de alambiques, com as mudanças tecnológicas a cachaça adotou processos industriais em destilarias de coluna. A inovação foi capaz de aumentar substancialmente o volume de produção, conforme registra um dos pesquisadores da UFMG: “Enquanto na cachaça de alambique se produz cerca de 60 mil litros durante a safra, na industrial, de coluna, tem produtores que chega até um milhão de litros” (excerto 1 do Quadro 1, 2020).

Nas décadas seguintes, Minas Gerais optou por manter a produção das cachaças no formato de produção de alambiques (bem como, em outras regiões do país), no entanto, passou também a sofrer concorrência das cachaças industriais que entraram no mercado mineiro com preços mais competitivos. Segundo uma das lideranças responsável pela articulação da narrativa da tradição:

Perguntei para um produtor por que ele não fazia alguns melhoramentos em sua fábrica? Tive como resposta: Sou vizinho de uma grande destilaria de aguardente. O preço de venda dela se iguala ao meu custo de produção, nessas condições, estou pensando em fechar o meu alambique. [...] Em várias regiões onde a produção da cachaça industrial se instalou, a produção da cachaça de alambique deixou de ser viável e a maioria dos produtores deixou de fabricar. (Excerto 2 do Quadro 1. CANA BRASIL, 2020)

Neste contexto de perdas de mercado, a invenção da tradição da cachaça mineira emerge concomitante com outras iniciativas pelo país. Na cidade de Paraty, No estado do Rio de Janeiro, em 1982, criou-se um festival da pinga, no intuito de resgatar a tradição da bebida para alavancar o turismo local. O esforço institucional consolidou-se na obtenção da certificação de Indicação Geográfica<sup>6</sup> (DIAS, 2016), que tende a favorecer reservas de mercado.

Registram-se também tentativas no estado da Paraíba, uma década depois, em associar a produção artesanal da cachaça à reconstrução dos mercados locais. No entanto, a frágil ausência de políticas públicas e de uma rede de atores dificultou a imagem mercadologia de tradição no restante do Brasil (CAVALCANTE, 2013). No caso mineiro, o mais “bem-sucedido” na invenção da tradição, as iniciativas ocorreram em 1982, a partir de um conjunto de investigações realizadas por técnicos do Instituto de Desenvolvimento Industrial, órgão do governo do estado. Inicialmente diagnosticaram, através de um cadastro dos produtores de aguardente de Minas Gerais, que o mercado era formado por 1.500 fábricas de aguardente e apenas 15 com tecnologia industrial. O perfil dos “tradicionais” produtores de cachaça, até 1980, era de: “pessoas que viviam na informalidade (99% dos cadastros), e utilizavam da produção da bebida com uma fonte de complemento as rendas obtidas pela agricultura familiar” (excerto 3 do Quadro 1. CANA BRASIL, 2020).

No entanto, também observaram que muitos consumidores de poder aquisitivo gostavam de ir à “roça” na busca da cachaça de um determinado produtor, o que indicava uma oportunidade de atuar em um novo nicho. Assim, desenvolveram um projeto de pesquisa de diagnóstico do setor (pesquisa de mercado), constatando o potencial do investimento na cachaça artesanal, sob o status de um produto de maior valor agregado, conforme indica um técnico do estado:

Com esta motivação fiz o estudo de viabilidade, constatei que um novo modelo produtivo era economicamente viável, lucrativo e se pagava em pouco tempo. Comecei então a conversar com jovens empreendedores

---

<sup>6</sup> As indicações geográficas se diferenciam dos registros de bens culturais imateriais, inscrito no *Livro de Registro de Saberes*, pelo Decreto nº 3.551/2006. Enquanto estes possuem forte valor cultural, simbólico, político, social de conservação de tradições, as indicações geográficas, instituídas pela Lei da Propriedade Industrial (9.279/1996) geram produtos ou serviços de valorização econômica (LAGARES; LAGES; BRAGA, 2005).

estimulando-os a apostar neste negócio. [...] De modo geral a atividade rural é pouco lucrativa, mas a cachaça é bastante lucrativa. Então houve uma demanda porque era uma forma de ter mais renda na fazenda. Os fazendeiros enxergaram a oportunidade de ganho em se tornarem produtores de cachaça. Engenheiros, Médicos, advogados, juízes, jovens ousados, estudados e de alto nível, se interessaram pelo negócio. (Excerto 4 do Quadro 1. CACHACIÊ, 2017)

A delimitação do novo perfil de parte dos produtores estabeleceu uma descontinuidade nas antigas formas de produção, o que ilustra como as práticas tradicionais são modificadas, ritualizadas e institucionalizadas para servir aos novos propósitos (HOBSBAWN, 1984). Não seriam mais os produtores tradicionais, com baixo nível de conhecimento formal, descapitalizados financeiramente, que fariam parte da empreitada, mas engenheiros, médicos, juízes e jovens empreendedores que, mesmo não tendo a “tradição” da produção herdada de seus antepassados, enxergaram a oportunidade de ganho em se tornarem produtores de cachaça.

Os motivos da integração de um grupo de produtores distintos do costume, segundo um diretor da Ampaq, ocorreram pelo fato de os empresários terem o perfil “necessário” para adotar a modernização nos processos produtivos que uma nova bebida, mais sofisticada, exigia:

E o trabalho que foi feito na Ampaq, os primeiros esforços da Ampaq eram pessoas que não eram aquele povo tradicional. É aquele cara – igual que eu falei – que saiu da roça e foi pra capital. É um cara com uma visão mais empresarial do que aquela turma mineira tradicional que conta piada: “Ah tá dando certo desse jeito, eu não vou mudar”. [...] O produtor tradicional é o que já fazia de pai para filho, que aprendeu com o pai dele e dizia, eu não vou mudar, meu pai fazia isso há trinta anos. [...] Porque essa turma era praticamente impossível trabalhar com ela. Esses caras pensavam, se eu pago minhas contas com isso aqui, se eu eduquei os meus filhos com isso aqui, por que é que eu vou melhorar? Já o cara que tem uma visão mais empresarial, que está na capital, é diferente. Então daí começou com essa turma. (Excerto 5 do Quadro 1, 2020)

O uso da expressão tradicional indica um sentido duplo do que será utilizado pelo mesmo grupo para enaltecer a perspectiva mercadológica da cachaça mineira. Sua intencionalidade é para referir-se a algo ultrapassado, vista como um limite à inovação, por seguir “a tradição” e logo não querer mudar as antigas formas de produção. Na narrativa é possível notar ainda a alternância da autoridade dos guardiões. Se, na Antiguidade, a conservação da tradição é mantida ou repassada pela figura familiar, dos mais velhos, de pai para o filho, que detém o saber, na fala do produtor esse ritual simboliza uma negatividade da tradição a ser mudada em prol de inovações

tecnológicas, representando a reinvenção da figura dos guardiões na modernidade (GIDDENS, 1994; SILVA, 2005; LUVIZOTTO, 2010).

Os novos guardiões passaram a ser os técnicos especialistas do governo, os fazendeiros “da capital” e empresários com a “visão moderna” de negócios (que querem ganhar dinheiro), para a elaboração de uma bebida de status superior. É interessante notar, contudo, o caráter paradoxal da modernidade: se, por um lado, a “verdade” dos guardiões exigia um comportamento moderno do produtor como fronteira identitária, por outro, os condicionantes vieram da modernidade tecnológica vista como uma ameaça, a partir de um produto industrializado (a cachaça industrial) que afetava o mercado das tradicionais formas de produção da cachaça de alambique (artesanal).

Nessa ambiguidade de narrativas, um grupo de 30 produtores com perfil empresarial fundou a primeira Associação Mineira de Produtores, denominada Aguardente de Qualidade (Ampaq), em 1988. A simbologia da etimologia “qualidade” servirá como a fronteira identitária da bebida mineira em relação às demais. Ancorada nas formas tradicionais de produção em alambiques, ao mesmo tempo foram incluídos novos elementos, o que é apresentado como um “case de sucesso” em matéria da mídia:

Conheça a pinga mineira. Profissionais explicam essa excelência. [...] Com o passar dos anos esse cuidado no preparo da bebida justificou a fama da pinga mineira. Segundo o produtor, o mercado está em crescimento e, para atender à demanda, seu alambique desenvolveu o que chama de “artesanal otimizado”. É a tecnologia aplicada a um produto tradicionalmente feito de maneira rústica. Investimos em qualidade e higiene, sem alterar o conceito de produção artesanal. (Excerto 6 do Quadro 1. FIUZA, 2013)

O fragmento indica que as formas da invenção da tradição, segundo Hobsbawn (1984), trazem elementos antigos para fins bastante originais, a partir de uma linguagem elaborada, composta de práticas e comunicações simbólicas. Às vezes, as novas tradições são prontamente enxertadas nas velhas; outras vezes, com empréstimos fornecidos pelos depósitos bem supridos do ritual do simbolismo. É o caso da cachaça mineira que reproduz o discurso de velhas práticas, a fabricação da cachaça em alambiques e a relação com as ditas regiões históricas, introduzidas em modernos elementos, como os melhoramentos tecnológicos. A frase “artesanal otimizado” ilustra a justaposição de novas práticas de produção (qualidade e higiene), sem perder a sua “tradição”, ou seja, a produção artesanal. O mesmo fenômeno do uso de novos elementos no “tradicional” ocorreu no design da bebida, as embalagens das cachaças que antes reproduziam a tradição das garrafas no formato de cerveja tiveram, segundo

um dos produtores, que inovar nos rótulos, em vista da concorrência com outras regiões do país:

Eu acho que a cachaça mineira, ela teve que evoluir muito. Por quê? Minas Gerais tem uma tradição muito forte dos rótulos de garrafa de cerveja, né? E muita gente só trabalhava nesse mercado e, esse mercado, é muito bom para Minas Gerais, mas nos outros estados, a tendência não é essa. Então, a gente teve que aprender a trabalhar melhores rótulos, melhores garrafas, né? Teve um caso de um camarada do Rio Grande do Sul que fez um trabalho muito bom e atrapalhou... Complicou o mercado e isso assustou o mineiro... (Excerto 7 do Quadro 1, 2020)

O estudo de Souza (2018) acerca do design de cachaças mineiras parece corroborar as evidências do empréstimo fornecido do ritual do simbolismo (HOBSBAWN, 1984). Em sua análise, constou que as embalagens resgatavam um valor de rústico, ao reproduzir desenhos de fazendas em tons neutros, de campos com plantações de cana, inspirando as tradições mineiras regionais. Ao mesmo tempo, recorreu-se aos artefatos modernos do uso de selos que indicam o tempo de envelhecimento das bebidas, dos prêmios obtidos em competições mundiais, envoltas em caixas de maneira que as acompanhavam, lembrando as de uísque, de alto valor agregado.

Do ponto de vista cultural, merece destaque as práticas da criação de roteiros turísticos da cachaça e festivais gastronômicos em cidades históricas, na década de 1990, conjuntamente com o apoio da mídia, no intuito de associar a cachaça às identidades locais. Conforme elencou um dos técnicos do governo estadual:

A mídia apoiou integralmente, havia um espírito de nacionalidade, tudo que era feito virava notícia positiva. Uma das ações acertadas foi o Festival de Cachaça de Sabará. Isso foi um marco muito importante. A Ampaq teve apoio da Prefeitura de Sabará para a sede ser lá. Sabará era perto de Belo Horizonte, uma cidade histórica; nós queríamos ligar a cachaça a uma cidade histórica. Por outro lado os eventos em Sabará eram concorridos. Este evento feito pela Ampaq durante alguns anos foi um sucesso, tanto que a estrada ficava congestionada (Excerto 8 do Quadro 1. CACHACIÊ, 2017).

A relevância de um evento de cachaça em uma cidade histórica cumpre um caráter estratégico de associar, simbolicamente, uma bebida que se propõe a ser conceituada como tradição a uma região histórica, que já tem legitimidade institucional por ser um patrimônio cultural. Ao mesmo tempo, busca-se ligá-la a um passado “tradicional”, referenciado a uma cidade que foi caracterizada pela exploração do ouro, e conseqüente berço das primeiras formas de consumo da bebida no estado. O esforço associativo é aquilo que Linnekin (1983) ilustra sobre a tradição como um modelo consciente (pensado estrategicamente pelos atores mineiros), cuja intencionalidade é a sua invariabilidade. Ou seja, a busca por uma continuidade com um passado

apropriado, ininterrupto, o que a torna uma invenção, uma vez que não há evidências históricas de que a cidade de Sabará tenha sido um polo da cachaça nos últimos 300 anos no estado.

Na elaboração dos discursos da tradição, um forte aliado entra em cena no final da década de 1990, os pesquisadores das universidades mineiras. A partir do incentivo de políticas de editais para os temas da cachaça e da rede de pesquisadores mineiros, foram criadas as condições para a fundamentação de um regime de verdade, o conhecimento científico, que passou a definir os parâmetros “corretos” de se produzir a cachaça. A legitimação do conhecimento técnico se fundou em pesquisas que passaram a orientar, com base em evidências empíricas, as formas de cortar a cana, da higienização do alambique, do processo de moagem e destilação, do armazenamento e envelhecimento da bebida.

Além disso, os estudos de melhorias no processo de controle biológico da fermentação e o uso das análises físico-químicas sobre a contaminação serviram para delimitar as políticas que normatizaram o setor. Desta forma, se a Ampaq e o Indi já vinham se articulando para determinar limites aos padrões de qualidade para a bebida na década de 1990, com avanços de estudos na academia foi possível consolidar as metodologias de análises para a avaliação da cachaça, e suas condições “científicas” para distinguir a cachaça de qualidade das demais. Não é por menos que a Lei nº 13.949 de julho de 2001 estabeleceu o padrão de identidade e as características do processo e elaboração da “Cachaça de Minas”, conforme se observa no discurso a seguir:

Desnecessário enfatizar o quanto a cachaça de alambique é importante para Minas e para o País, representando um produto que espelha a nossa cultura e tradição, sendo uma bebida de paladar verdadeiramente regado de mineiridade. Obra de arte marcada por segredos de fabricação e critérios de qualidade, a cachaça artesanal produzida em Minas Gerais guarda uma tradição de mais de 300 anos. Aspectos estes mais do que suficientes para demonstrar a tradição e importância do produto na economia e no mercado nacional. (Excerto 9 do Quadro 1. Projeto de Lei nº 1911/2004)

O respectivo fragmento ilustra o discurso de um deputado estadual, em defesa da transformação da cachaça como um patrimônio cultural de Minas Gerais. A proposta, futuramente concretizada na Lei nº 16.688, de 11/1/2007, se justifica nos argumentos de que a cachaça mineira tem elementos “mais do que suficientes” para demonstrar a sua tradição.

Chama à atenção o uso da expressão “mais de 300 anos” no cenário nacional, como uma visão contínua do peso da cachaça mineira no país. No entanto, se comparadas com outras regiões do país, perde em mais de um século de “tradição” para São Paulo e Bahia. Estima-se que suas raízes, no Brasil, encontram-se na Bahia em 1610

(CAVALCANTE, 2011) ou mesmo na hipótese de um período anterior, em 1532 no Engenho dos Erasmos em São Vicente – São Paulo (ALMEIDA; DIAS, 2018). Ainda que não seja consenso sobre o local de origem, em Minas Gerais a cachaça chegou, pelo menos, em 1703 (SILVA, 2015).

Quanto aos atributos organolépticos de natureza “intrínseca”, ou seja, essencialista à bebida mineira, observam-se relevantes contradições em uma da matéria da revista *Encontro* (2013), que apresenta em seu título o slogan: “Uma coisa é certa: Minas Gerais é sinônimo de aguardente de qualidade”. Ao longo do texto, o artigo elenca os fatores que justificam a superioridade da bebida. Para tal, recorre-se a um saber moderno, pautado na figura dos novos guardiões, os empresários que passaram a adotar as melhorias tecnológicas na sua produção. Na fala do presidente da Associação dos Produtores de Salinas – MG, o diferencial da bebida ocorre a partir do “processo ancestral mantido nos alambiques” (Excerto 10 do Quadro 1. FIUZA, 2013). No entanto, ao conversarem com um dos pesquisadores responsáveis, segundo a matéria por “dedicar-se a mapear o DNA na pinga mineira”, o professor da Ufop questionou a tradição mineira no seu ideal científico: “Do ponto de vista científico, digo isso com muita tranquilidade, não há nada no processo produtivo que diga que essa é de Minas e aquela é da Bahia” (Excerto 11 do Quadro 1. FIUZA, 2013).

Semelhanças são encontradas na tentativa de definir os traços da cultura de Quebec, investigados por Handler e Linnekin (1984). A invenção da tradição, tipificada durante o final dos anos de 1970 pela ideologia nacionalista, se fundamentava no lema “somos uma nação porque temos uma cultura”. No entanto, quando se propunham definir o que constitui a “quebecitude”, os discursos recorriam a metáforas essencialistas, sem descrever as diferenças baseadas do que os distinguiam dos franceses, americanos e dos esquimós.

## **As fronteiras identitárias e excludentes da cachaça artesanal de qualidade**

Um dos aspectos da invenção da tradição foi o esforço de afastá-la das antigas imagens negativas que a cachaça carregou, em especial no último século. Se a bebida já foi concorrente do vinho português (em 1600) e presente em movimentos sociais da elite (Inconfidência Mineira, 1789), contudo carregou estigmas e preconceitos (SILVA, 2009). No ciclo do café do século XIX, a cachaça começou a sofrer uma baixa em sua importância econômica, passando a ser discriminada, uma vez que os membros das elites locais (que no passado a bebiam) buscavam formas de se identificarem com os aspectos culturais predominantes. A tentativa de adotar costumes europeus a negativou como uma bebida de baixo status, diante do que era trazido da Europa (DANIEL, 2016).

No início das décadas de 1980, com o objetivo de elaborar uma bebida de maior valor agregado para as classes de poder aquisitivo, o seu consumo passou a ser associado a um novo status, representado por indivíduos que têm conhecimentos sobre a bebida, que possuem “cultura”. Não se trata mais do consumo de uma simples bebida alcoólica, mas da cachaça, rica em valores simbólicos e tradição (CAVALCANTE, 2013; DIAS, 2016). A estratégia de estabelecer a identificação e hierarquização dos sujeitos de acordo com a forma de consumir a bebida, ao mesmo tempo que associou uma narrativa aos consumidores de alto poder aquisitivo, dispostos a pagar caro por uma bebida, afastou dos antigos rótulos de “pinguços” os sujeitos que bebem em excesso, de forma “equivocada”, conforme descreve um prestador de serviços do ramo:

O brasileiro aprendeu a beber cachaça num copinho, jogar na boca e pra ele a “boa” ela tinha que descer rasgando igual a um gato, e isso não existe gente. A cachaça pra você beber, ela tem que te fazer bem, você tem que sentir o sabor dela, são pequenos goles, [...] mas o certo é você tomar 50 ml de cachaça em 15 min! (Excerto 12 do Quadro 1. SOUZA, 2018)

A associação identitária nos modos “corretos” de consumi-la efetivou-se nos hábitos de consumo deste novo público, conforme registra a pesquisa de Araújo (2020). O ato de “virar o copo” foi considerado inadequado para a maioria dos “apreciadores” da bebida, os frequentadores de confrarias, uma vez que esta prática é o que os distingue daqueles que “não conhecem muito” sobre o destilado ou são recém-iniciados nas confrarias de cachaça. O exemplo ilustra como a tradição na modernidade continua intrinsecamente excludente (GIDDENS, 1994; SILVA, 2005; LUVIZOTTO, 2010). A discriminação do não iniciado, o outro (aqueles que não fazem parte da confraria e não entendem da cachaça), é fundamental para fortalecer o status dos membros (integrantes das confrarias), operacionalizado pelo ritual em si (a verdade sobre as formas de apreciar a cachaça).

A dimensão excludente é evidenciada também na etimologia, deixando a “pinga” para todas as formas de produção vinculadas às antigas imagens populares e pejorativas, e associando a “cachaça” a uma bebida ressignificada, revalorizada como um produto “superior”, de qualidade e ligada a uma tradição local (SILVA, 2015). Não parece coincidência a alteração na etimologia da Ampaq, que em 1988 se automeiou Associação Mineira dos Produtores de Aguardente de Qualidade, porém uma década depois modificou a sigla para Produtores de Cachaça de Qualidade (SANT’ANNA, 2020). O mesmo aconteceu na cidade de Paraty que iniciou o seu processo de invenção da tradição no Festival da Pinga, rebatizando-o de Festival da Cachaça, em 2010 (DIAS, 2016). Se as fronteiras identitárias estabelecem a exclusão de antigos consumidores, as regras criadas para a sua produção também cercearam os

produtores que não foram capazes atender aos critérios de “qualidade”. Um desses elementos normativos foram os certificados de Conformidade e o Selo da Qualidade para as cachaças filiadas:

Desde 1990 a Anpaq oferece aos seus associados um selo de qualidade, garantia da produção conforme normas que permitem a obtenção de um produto superior, com características específicas que destacam a sua performance. Por meio da Comissão de Avaliação da Qualidade (CAQ), o pioneiro selo da Anpaq no setor da cachaça certifica o produto de seus associados, garantindo ao consumidor uma bebida boa e livre de substâncias que fazem mal à saúde. Para o associado, o selo traz credibilidade e diferenciação dos concorrentes. (Excerto 13 do Quadro 1. Entrevista pessoal. CACHAÇA COM NOTÍCIAS, 2017)

O excerto ilustra os sinais diacríticos da tradição, que conferem uma marca de distinção (HANDLER; LINNEKIN, 1984; THOMAS, 1992; JEFFERY, 2005). A atribuição de papéis e direitos define os limites entre quem está dentro (aqueles que possuem os certificados, que seguem os protocolos para a aquisição do selo de qualidade), daqueles que ficam fora do sistema social (por não seguir as regras criadas). No caso, o agente julgador da dita cachaça de qualidade é a própria Associação Mineira, que se fundamenta em procedimentos técnicos com o suporte da comunidade científica.

Quanto aos seus propósitos é possível notar que as fronteiras tecnocientíficas para deliberar os padrões de qualidade serviram para criar barreiras às cachaçarias industriais de coluna. O Projeto de Lei nº 923/2000 estabeleceu as especificidades da cachaça artesanal em Minas Gerais, vetando o uso de aditivos químicos, comumente utilizados no modelo de produção industrial. No bojo das bordas normativas, registra-se ainda o esforço de se distanciar de um quadro fortemente institucionalizado, marcado por uma “tradição” da informalidade. Se até o começo da década de 1980, 99% dos produtores eram familiares e faziam da bebida mais uma fonte de renda em seu plantel de subsistência (MORAIS *et al.*, 2020), com o discurso da produção de uma nova cachaça, a adoção de “rígidos” protocolos legais se tornou central para a justificativa de uma bebida dita de qualidade.

As práticas encontradas para desinstitucionalizar o setor foram duplas: associar a informalidade aos riscos da saúde do consumidor, reforçando o problema da qualidade; e combater a informalidade com rigidez na fiscalização. Quanto à primeira, os centros de pesquisa mineiros legitimaram o discurso ao trazer evidências dos prejuízos do consumo da cachaça, sem os padrões mínimos de controle de qualidade.

A narrativa contou com o apoio da grande mídia, que reproduziu os estudos científicos, como no site UOL em 2012, “bebidas clandestinas têm metanol, cobre e substância cancerígena diz estudo da Unifesp (CRUZ, 2012)”, no *Estado de S. Paulo* em

2016, “Cachaça boa é cachaça legal: a importância de consumir bebidas registradas (MAIA, 2016)”, e na *Revista Veja* em 2018, “Ingerir álcool ilegal pode trazer riscos à saúde (VIDALE, 2018)”.

A informalidade, no setor da cachaça, traz riscos à saúde do consumidor, uma vez que os estabelecimentos não cadastrados não passam por auditorias de verificação das condições do produto. Se a compreensão da necessidade de critérios mínimos de controle de qualidade é praticamente um consenso entre os atores do campo, contudo, as tensões ocorrem em delimitar quais são esses critérios:

A gente está lidando com saúde pública. Imagina você vender um produto de qualquer jeito? A gente tira a granulação da cachaça umas duas ou três vezes, para ver se ela não está muito acima, porque se tiver muito alto, prejudica a pessoa né? Então você tem que fazer tudo dentro das normas. (Excerto 14 do Quadro 1. Entrevista pessoal. COUGO, 2020)

É, tem coisa que dá pra minimizar, né, por exemplo, tem que ter um azulejo branco do tamanho X, gente, cara, tem lugar que... Pra quê, sabe, tem coisas que é exagerado! Mas, nós temos que ter uma forma de garantir que no mínimo, o que tá sendo consumido não é prejudicial à saúde de ninguém. E dá pra fazer isso no artesanal! Falta alguém comprar a luta, são brigas que a gente precisa comprar. (Excerto 15 do Quadro 1. Entrevista pessoal. SANT’ANNA, 2020)

Análise dos excertos ilustram a complexidade que perpassa o conceito de qualidade.<sup>7</sup> Se o entrevistado do excerto 19 concorda que deve seguir todas as normas vigentes, a entrevistada do fragmento 20 relativiza alguns itens, definindo como “exagerados”. Ademais, o enunciado, “falta alguém comprar a luta”, para referir à flexibilização de critérios que afetam os pequenos produtores, indica as intencionalidades da legislação, que atendem aos objetivos de alguns grupos, excluindo, conseqüentemente, outros.

Os conflitos nas fronteiras identitárias ficam mais evidentes quando se trata do combate à informalidade com rigidez na fiscalização. Esta prática foi liderada pela Ampaq que conseguiu transferir, a partir da Portaria n° 1, de 26 de junho de 2018, do Mapa, para o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) o exercício da inspeção e fiscalização da produção e comércio de bebidas. Ao realocar a fiscalização para um órgão com maior número de funcionários, a mudança no escopo da fiscalização passou também a operar sobre os comerciantes que vendiam as cachaças informais. Como resultados foram 265 fiscalizações e inspeções em 202 estabelecimentos de produtores e

<sup>7</sup> Sonnino e Marsden (2005), ao discutirem a qualidade no campo dos alimentos de diversos países europeus, apontam que a qualidade envolve um processo social de quantificação, fundado e atribuído no curso de justificações. Por isso, diferentes redes alimentares e concorrentes de qualidade refletem distintos sistemas agrícolas, culturais, percepções dos consumidores e institucionais. Logo, o conceito de qualidade, negociado e contestado, sempre se encontra aberto para interpretações e apropriações.

63 comerciais, que geraram 76 intimações, 53 termos de apreensão, 25 termos de fechamento e 63 autos de infrações (IMA, 2019). Os impactos da fiscalização vão ao encontro dos produtores formais, geralmente vinculados à Ampaq:

Esse posicionamento eu acho que ele é muito seguro, muito certo e muito... Não tenho dúvidas em relação a isso, essa é uma grande bandeira da Associação, eles estão o tempo inteiro focados e olhando isso, eles entendem claramente e o tempo inteiro eles... Acho que eles verbalizam através de ações e posicionamento a preocupação deles, com a defesa da cachaça artesanal, né, de alambique, né, perante as grandes industriais e também a preocupação com a informalidade que atrapalha quem tá formal. (Excerto 16 do Quadro 1. Entrevista pessoal. MORAIS, 2019)

[...] não devia nem ter informais! Não devia ter. Porque aqui... eu pago o sindicato lá, o Conselho Regional de Química, tem que pagar uma química responsável, entendeu? Essas coisas todas, o outro não paga. Ele não paga imposto, de espécie alguma. Então fica um mercado cruel. (Excerto 17 do Quadro 1. Entrevista pessoal. COUGO, 2020)

As narrativas indicam que os altos custos da formalidade se tornam uma desvantagem competitiva em um setor majoritariamente informal, pois os formais competem com os “outros”, aqueles produtores informais, que não pagam diretamente os mesmos custos e, em tese, entram com um preço menor no mercado. Nesta fronteira identitária é evidenciado, contudo, críticas às formas como as políticas de fiscalização afetaram o setor, estreitando os critérios para o pertencimento no mercado mineiro:

Você viu o que aconteceu lá na região de Abreus? 30, 60 indústrias foram fechadas! Na região aí do sul de Minas mais 30, o que que a Ampaq fez? Como assim, gente? Que Associação é essa? Só é associado a eles quem é legalizado! Mas a gente pode dar esse apoio técnico, esse apoio, não sei o que, não sei o que... Quem falou que eles fizeram isso? (Excerto 18 do Quadro 1. Entrevista pessoal. SANT’ANNA, 2020)

Se cem por cento desses informais saírem, não vai favorecer os associados da Ampaq, vai fazer com que fortaleça a cachaça industrial, entendeu? Porque nós não vamos ter volume para cobrir essa lacuna... Aí vai acontecer um problema sério que já está acontecendo... Que é vir caminhões de álcool, de dobrados lá de São Paulo ocupando espaço desses pequenos clandestinos que a gente tirou do mercado... (Excerto 19 do Quadro 1. Entrevista pessoal. MORAIS, 2019)

Os respectivos fragmentos explicitam que os critérios normativos para a fiscalização reproduziram formas excludentes, uma vez que atenderam aos interesses específicos de produtores vinculados à Associação. Por trás da rígida fiscalização, respalda-se também um silenciamento na narrativa dos guardiões, ao não considerarem as atuais estruturas legais que dificultam a formalização dos pequenos produtores:

Nós temos mais de oito mil alambiques que produzem cachaça em Minas Gerais, e acho que não tem 800 que são registrados. E por que acontece isso? É justamente por causa dessa burocracia e as despesas que não são baratas. Porque se você vai agilizar um documento, você depende deles (do Estado). Aí você tem que pagar seis taxas que são baratas e seis taxas que são mais elevadas. (Excerto 20 do Quadro 1. Entrevista pessoal. COUGO, 2020)

Hoje pra você se regularizar, estar dentro das leis é muito caro. Você pega pequenos produtores que tem que pagar responsável técnico, tem que comprar todo material de primeira, tem que pagar as análises, acho que pra eles ficaria uma coisa inviável, porque você está mexendo com a agricultura familiar. (Excerto 21 do Quadro 1. Entrevista pessoal. SANT'ANNA, 2020)

Para seguir as regras de competitividade dos produtores legalizados, os informais se deparam com desafios desde a abertura do negócio. As implicações das mesmas regras das legislações, aprovadas pelos atores de maior capital político, não estabelecem diferenciações para os pequenos produtores artesanais. Isso cria barreiras de entrada para os pequenos, que além de arcar com os altos custos de formalização e manutenção, incorrem no longo tempo para a sua formalização. Do ponto de vista legal, o único Projeto de Lei apresentado sobre o tema foi arrastado desde o ano de 2013, até que foi arquivado com o fim da última legislatura, em 31 de janeiro de 2019.

Desta forma é possível notar “dois mundos”, que delimitam as fronteiras identitárias do campo. De um lado, os produtores formalizados, sob o cajado dos novos guardiões da tradição da cachaça de “qualidade” e que possuem as condições para atender as normas da formalização. Do outro, “eles”, os informais, que apesar de representarem a maior parte do setor (90%), são oriundos da agricultura familiar e descapitalizados para atender aos critérios da inclusão na fronteira identitária. Elucida-se, assim, o caráter diacrítico de identidade e exclusão no processo de invenção da tradição (HANDLER; LINNEKIN, 1984; THOMAS, 1992; JEFFERY, 2005). Ao repaginarem as raízes da cachaça mineira como uma continuidade do passado, assumiu-se um discurso de preservação das suas formas de produção seculares. No entanto, na inclusão de novos elementos, foram excluídos aqueles produtores que não atendiam aos “padrões de qualidade”. Nesta descontinuidade, os pequenos, os informais que tinham na produção de cachaça a complementação de renda, principalmente na entressafra agrícola, foram rotulados de “problemas” a serem resolvidos por uma rígida fiscalização, para a consequente preservação da tradicional cachaça mineira.

## Considerações finais

Ao analisar as práticas e narrativas adotadas em quatro décadas (1980-2020) no estado de Minas Gerais, o artigo buscou compreender como as práticas e narrativas de um determinado grupo de atores do campo da cachaça geraram conflitos e exclusões ao delimitarem as fronteiras da dita tradicional cachaça artesanal de alambique.

Registramos, no processo de ritualização, que a sua invenção foi desenvolvida ao estabelecer uma continuidade com o passado, situacionalmente construído, cujos significados foram mutáveis, de acordo com as alterações de propósitos. A emergência da concorrência de grandes industriais e a simultânea oportunidade de um nicho para um produto de maior valor agregado estabeleceram, no início da década de 1980, as condições em que se define a mutação de propósitos.

Nesse sentido, uma rede de atores representados por especialistas se colocou como os guardiões da tradição na modernidade. O propósito foi simbolizar a coesão social de um grupo, que buscou, pelo discurso da tradição, um reposicionamento de mercado, a partir de um novo modo (mais empresarial) de gerir e produzir a bebida. Ao se fundarem em um discurso tecnocientífico, passaram a adotar um conjunto de práticas que remodelaram a concepção da tradição no campo. O uso do discurso de uma cachaça dita de qualidade para um público mais requintado foi atrelado às associações com cidades históricas, festivais gastronômicos, indicando uma ideia de continuidade, porém em um passado repleto de desencaixes. Ao mesmo tempo, novos elementos foram incorporados à tradição, como: a modernização nos rótulos das garrafas, as melhorias tecnológicas no controle da qualidade, as mudanças na forma de se consumir e apresentar a bebida na mídia.

No bojo das fronteiras identitárias que conferem a marca da distinção, foi possível notar a delimitação daqueles que se tornaram os “outros”. A narrativa da tradição operou dualismos manifestos em expressões marcadas por: cachaça x pinga, consumo moderado x pingüço, degustar x virar, capital x roça, moderno x tradicionalistas, empresários x produtores da roça e formais x clandestinos. Enquanto o primeiro grupo de expressões (cachaça, consumo moderado, degustar, moderno, empresários, formais) representou os atributos positivos para se referir à tradição da bebida, o segundo grupo (pinga, pingüço, virar, tradicionalistas, produtores da roça, clandestinos) indicou um passado negativo, pejorativo, que mereceria ser dissociado. Por suposto, os termos e os valores morais nas etimologias foram resgatados pelos guardiões da tradição, que mantiveram a vinculação identitária do grupo específico (os produtores de perfil empresarial), ao mesmo tempo que excluíram aqueles (a maioria dos pequenos

produtores) que não se encaixaram na fronteira identitária da nova cachaça dita de qualidade.

Com base no exposto, concluímos que o estudo corroborou as bases teóricas que indicam as falácias da tradição em um ideal metafísico. Ao recorrer aos elementos empíricos no campo da cachaça, evidenciamos desencaixes, descontinuidades e relações de poder, o que ilustra a tradição como um processo interpretativo, um modelo de passado que é inseparável da interpretação do presente. Por fim, consideramos que a temática da tradição, para a área, pode ser vista como um fenômeno social que possibilita *insights*, principalmente no olhar das práticas de gestão da tradição. Enquanto este trabalho se limitou à análise da tradição a partir da sua emergência, consideramos, contudo, de suma relevância que futuras investigações possam ser aprofundadas em uma agenda de pesquisa.

## Referências

- AGUIAR, Ana Rosa Camillo; CARRIERI, Alexandre de Pádua. “Água de lona” e “sangue de serragem” nos discursos de sujeitos circenses. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 23, n. 77, p. 247-262, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11000>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- ALBUQUERQUE, Marcos Alexandre dos Santos. O dom e a tradição indígena Kapinawá (ensaio sobre uma noção nativa de autoria). *Religião & Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 56-79, 2008.
- ALEXANDRINO, Artur Silva. Pilares da tradição: o conceito de tradição no estudo da história das instituições. *Revista do Lhiste*, Porto Alegre, v.3, n.2, p.113-134, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revistadolhiste/article/view/59708>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- ALMEIDA, João; DIAS, Leandro. *Os segredos da cachaça: tudo o que você precisa saber sobre a bebida mais popular do Brasil*. São Paulo: Alaúde Editorial, 2018.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. 2. ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ARAÚJO, Elisabeth Thaianie Tercino de. *Produção de sentidos sobre as práticas de consumo de cachaça de alambique: uma análise a partir dos apreciadores*. 2020. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020.
- BARTH, Fredrik. Problems of conceptualizing cultural pluralism. In: MAYBURY-LEWIS, David (Ed.). *The prospects for plural society*. Proceedings of the American ethnological. Washington, D.C.: American Ethnological Society, 1982. p.77-87.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.
- CACHAÇA COM NOTÍCIAS – Jornal Informativo da Anpaq. *A importância do selo de qualidade para a cachaça de alambique*. Belo Horizonte, ano 11, n. 52, 2017. Disponível em: <https://www.anpaq.com.br/component/content/article/9-jornal/3-52.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

- CACHACIÊ. *Idealismo, trabalho duro e visão empreendedora – este é o blend da Cachaça Mineira*. [S.l.], 31 mai. 2017. Disponível em: <http://cachacie.com.br/ultimas-noticias/idealismo-trabalho-duro-e-visao-empreendedora-este-e-o-blend-da-cachaca-mineira/>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- CAMILETTI, Giovanna Gava; SANT’ANNA, Sergio Robert. Tradição e modernidade: uma reflexão sobre os desencaixes nas Paneleiras de Goiabeiras (Vitória/ES). In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 5., Belo Horizonte, 2008. *Anais...* Belo Horizonte: Anpad, 2008.
- CANA BRASIL. *Interpretação do avanço mineiro da cachaça artesanal de alambique*. Belo Horizonte, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://canabrasil.com.br/2020/02/19/interpretacao-do-avanco-mineiro-da-cachaca-artesanal-de-alambique/>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- CAVALCANTE, Erika Derquiane. *A cachaça e o desenvolvimento turístico: uma análise das representações do espaço e dos atores envolvidos na atividade turística no brejo paraibano*. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2013. Disponível em: <http://tede.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/tede/2069>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- CAVALCANTE, Messias. *A verdadeira história da cachaça*. São Paulo: Sá Editora, 2011.
- COUGO, Juliano Silva. *Lógica institucional do estado e sensemaking: uma abordagem interpretativa sob a ótica de produtores mineiros de cachaça artesanal*. 2020. 209 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020.
- COUTINHO, Eduardo Granja. Os sentidos da tradição. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (Eds.). *Comunicação e cultura das minorias*. São Paulo: Paulus, 2002. p. 76-97.
- CRUZ, Fernanda. Bebidas clandestinas têm metanol, cobre e substância cancerígena, diz estudo da Unifesp. *UOL Notícias*, São Paulo, 30 out. 2012. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2012/10/30/bebidas-clandestinas-tem-metanol-cobre-e-susbtancia-cancerigena-diz-estudo-da-unifesp.htm>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- DACIN, Tina; DACIN, Peter A.; KENT, Derin. Tradition in organizations: a custodianship framework. *Academy of Management Annals*, v. 13, n. 1, p. 342-373, 2019.
- DALMORO, Marlon; NIQUE, Walter Meucci. Tradição mercantilizada: construção de mercados baseados na tradição. *Revista de Administração Contemporânea*, Maringá, v. 21, n. 3, p. 327-346, 2017. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/1219>. Acesso em: 23 nov. 2020.
- DANIEL, Rafael Claro. *Pequena produção de cachaça no interior paulista: a informalidade em questão*. 2016. 164 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/138926>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- DIAS, Nathália Caroline. *Uma dose de “Paraty”*: estudo de caso sobre a reinvenção dos significados da cachaça. 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/3697>. Acesso em: 10 out. 2020.
- DI DOMENICO, Maria Laura; PHILLIPS, Nelson William. Sustaining the Ivory Tower: Oxbridge Formal Dining as organizational ritual. *Journal of Management Inquiry*, v. 18, n. 4, p. 326-343, 2009.
- DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2006.

- EISENSTADT, Shmuel Noah. Post-traditional societies and the continuity and reconstruction of tradition. *Daedalus*, v. 102, n. 1, p. 1-28, 1973.
- FIUZA, Marcelo. Conheça a pinga mineira. *Encontro*, Brasília, 6 fev. 2013. Disponível em: [http://sites.correioweb.com.br/app/noticia/encontro/atualidades/2013/02/06/interna\\_atualidades,409/conheca-a-pinga-mineira.shtml](http://sites.correioweb.com.br/app/noticia/encontro/atualidades/2013/02/06/interna_atualidades,409/conheca-a-pinga-mineira.shtml). Acesso em: 4 dez. 2020.
- FRANCO, Suélen Matozo; LEÃO, André Luiz de Souza. Para os súditos de momo, tradição é lei: governo e verdade na organização do carnaval de Olinda. *Organizações & Sociedade*, Salvador v. 26, n. 91, p. 621-644, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/22285>. Acesso em: 22 nov. 2020.
- GIDDENS, Anthony. Viver numa sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, Anthony ; BECK, Ulrich; LASH, Scott (Orgs.). *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Unesp, 1994. p.53-104.
- GRÜNEWALD, Rodrigo de Azeredo. A tradição como pedra de toque da etnicidade. *Anuário Antropológico*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 115-134, 1996.
- HANDLER, Richard; LINNEKIN, Jocelyn. Tradition, genuine or spurious. *Journal of American Folklore*, v. 97, n. 385, p. 273-290, 1984.
- HIBBERT, Paul; HUXHAM, Chris. The past in play: tradition in the structures of collaboration. *Organization Studies*, v. 31, n. 5, p. 525–554, 2010.
- HOBBSAWM, Eric. Introdução: a invenção das tradições. In: HOBBSAWM, Eric; RANGER, Terence (Eds.). *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. p. 1-20.
- IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária. *Resultados das ações do IMA na inspeção/fiscalização da cachaça e aguardente de cana no Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 10 jul. 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/cachaca/2019/57deg-ro/apresentacao\\_ima\\_2019\\_07\\_10-convertido.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/cachaca/2019/57deg-ro/apresentacao_ima_2019_07_10-convertido.pdf). Acesso em: 3 nov. 2020.
- JEFFERY, Renée. Tradition as invention: the “Traditions Tradition” and the history of ideas in international relations. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 34, n. 1, p. 57-84, 2005.
- LAGARES, Léa; LAGES, Vinicius; BRAGA, Christiano. *Valorização de produtos com diferencial de qualidade e identidade: indicações geográficas e certificações para competitividade nos negócios*. Brasília: Sebrae, 2005.
- LINNEKIN, Jocelyn. Defining tradition: variations on the Hawaiian identity. *American Ethnologist*, v. 10, n. 2, p. 241-252, 1983.
- LUVIZOTTO, Caroline Kraus. *As tradições gaúchas e sua racionalização na modernidade tardia*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- MAIA, Maurício. Cachaça boa é cachaça legal: a importância de consumir bebidas registradas. *Estado de S. Paulo*, 7 dez. 2016. Disponível em: <https://paladar.estadao.com.br/blogs/ocachacier/cachaca-boa-e-cachaca-legal-entenda-a-importancia-de-consumir-cachacas-registradas/>. Acesso em: 13 nov. 2020.
- MENEZES, Jonathan. Tradição e experiência: uma inversão cultural do pensável pelas práticas. *Antíteses*, Londrina, v. 3, n. 5, p. 367-392, 2010. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses/article/view/3742>. Acesso em: 4 nov. 2020.
- MORAIS, Raphael de. *A interrupção da informalidade no campo da cachaça de alambique: uma análise sob a ótica do trabalho institucional de participantes de uma associação*. 2019. 170 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2019.

- MORAIS, Raphael de; BRITO, Valéria da Glória Pereira; BRITO, Mozar José de; CALBINO, Daniel. Interrupção da informalidade na cachaça artesanal: uma análise sob a ótica do trabalho institucional. *Contextus*, Fortaleza, v. 18, n. 9, p. 107-122, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/contextus/article/view/43574>. Acesso em: 27 out. 2020.
- OLIVEIRA, Elias Rodrigues de. A “*marvada pinga*”: produção de cachaça e desenvolvimento em salinas, norte de Minas Gerais. 2000. 188 f. Dissertação (Mestrado em Administração Rural) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2000.
- PAIVA, André Luiz de. *Lógicas institucionais e estratégia como prática*: um estudo em organizações constitutivas do campo da cachaça de alambique. 2017. 229 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2017.
- SANT’ANNA, Lindsay Teixeira. *Criação, renovação e interrupção de instituições jurídicas no campo da cachaça de alambique*: um estudo sob a ótica da teoria institucional. 2020. 421 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2020.
- SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Rio Grande, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- SILVA, Antonio Ozaí da. Anotações sobre a modernidade na obra de Anthony Giddens. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 4, n. 47, p. 1-5, 2005. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/58859>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- SILVA, Floriana Rosa da. *Na embriaguez da cachaça*: produção, imaginário e marketing (Minas Gerais 1982-2008). 2009. 113 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.
- SILVA, Valquiria Ferreira da. *De cabeça de porco à bebida de negro*: um estudo sobre a produção e o consumo da aguardente nas Minas Gerais no século XVIII. 2015. 247 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- SISKIND, Janet. The invention of Thanksgiving: a ritual of American nationality. *Critique of Anthropology*, v. 12, n. 2, p. 167-191, 1992.
- SONNINO, Roberta; MARSDEN, Terry. Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, v. 6, n. 2, p. 181-199, 2005.
- SOUZA, Rosalia Beber de. *Padronização e certificação da cachaça de alambique mineira*: um estudo sob a perspectiva da análise de discurso crítica. 2018. 287 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2018.
- THOMAS, Nicholas. The inversion of tradition. *American Ethnologist*, v. 19, n. 2, p. 213-232, 1992.
- THOMÉ, Kahlil Marini. Práticas normativas e plasticidade de mercado: a construção de uma dose de cachaça. 2018. 168 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Programa de Pós-graduação em Agonegocio, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32494>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- TRUONG, Quynh Nhu. *Organizational tradition conceptualization, scale development, outcomes, and value in times of change*. Schefflitz: University of St.Gallen, 2019.
- TURETA, César; ARAÚJO, Bruno Felix von Borell de. Escolas de samba: trajetória, contradições e contribuições para os estudos organizacionais. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 20, n. 64, p. 111-129, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11230>. Acesso em: 7 jan. 2021.

- TURNER, James West. Continuity and constraint: reconstructing the concept of tradition from a pacific perspective. *The Contemporary Pacific*, v. 9, n. 2, p. 345–381, 1997.
- VIDALE, Giulia. Ingerir álcool ilegal pode trazer riscos à saúde. *Veja*, São Paulo, 6 fev. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/ingerir-alcool-ilegal-pode-trazer-riscos-a-saude/>. Acesso em: 3 nov. 2020.
- WEBER, Max. *Economy and society*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- XAVIER, Wesley Silva. Mitos fundadores, tradições inventadas e sentidos de cidade: uma incursão pela velha e nova Cataguases-MG. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 122-148, 2014.

### Como citar

CALBINO, Daniel; BRITO, Mozar José de; BRITO, Valéria da Glória. Tradição em disputa: a cachaça artesanal no cenário mineiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 750-776, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-10>.



Creative Commons License. This is an Open Access article, distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium. You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

# ESTUDOS

*Sociedade e Agricultura*

ISSN@ 2526-7752 | ISSN-L 1413-0580  
v. 29, n. 3, outubro de 2021 a janeiro de 2022

## Pareceristas

Aderval Costa Filho

---

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Aline do Monte Gurgel

---

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Recife, Pernambuco, Brasil

Aurelio Vianna Jr.

---

Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Manaus, Amazonas, Brasil

Carlos Guanziroli

---

Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro, Brasil

Carolina Burle de Niemeyer

---

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Carolina Milhorange de Castro

---

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), Paris, França

Christiane Marques Pitaluga

---

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil

Cimone Rozendo

---

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

Cíntia Beatriz Müller

---

Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil

Cleonice Alexandre Le Bourlegat

---

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil

Cynthia Martins

---

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, Pará, Brasil

Dalva Maria Motta

---

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Amazônia Oriental), Belém, Pará, Brasil

Eduardo de Lima Caldas

---

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil

Eve Anne Bühler

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Felipe Maia Guimarães da Silva

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil

Fernando Michelotti

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), Marabá, Pará, Brasil

Flaviane de Carvalho Canavesi

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

Gilberto Carlos Cerqueira Mascarenhas Assis

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil

Graziele Dainese

Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro, Brasil

Henrique Carmona Duval

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, São Paulo, Brasil

Izabel Missaglia de Mattos

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil

Jalcione Pereira de Almeida

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Joacir Rufino de Aquino

Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

Joelson Gonçalves de Carvalho

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, São Paulo, Brasil

Josefa Salete Cavalcanti

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, Pernambuco, Brasil

Letícia Chechi

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cruz das Almas, Bahia, Brasil

Leonardo Rauta Martins

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

Marcela Rabello de Castro Centelhas

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Marcelo Domingos Sampaio Carneiro

Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, Maranhão, Brasil

Marcelo Duncan Alencar Guimarães

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil

Marcus Peixoto

---

Senado Federal, Brasília, Distrito Federal, Brasil

Mario Lúcio de Ávila

---

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

Míreya Eugenia Valencia Perafán

---

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

Moisés Villamil Balestro

---

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

Paulo César Oliveira Diniz

---

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande, Paraíba, Brasil

Paulo Niederle

---

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Pedro Fonseca Leal

---

Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Porto Seguro, Bahia, Brasil

Ramonildes Alves Gomes

---

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande, Paraíba, Brasil

Regina Bruno

---

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Renata Campos Motta

---

Freie Universität Berlin (FU Berlin), Berlim, Alemanha

Sergio Schneider

---

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

---

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, Brasil

Vera Lucia Silveira Botta Ferrante

---

Universidade de Araraquara (Uniar), Araraquara, São Paulo, Brasil

Walter Belik

---

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, Brasil